



Researcher: Social Science Studies



(2020) Cilt 8 / Sayı 2, s. 283-308

Geliş Tarihi: 20.02.2020 Kabul Tarihi: 24.06.2020 Online Yayın Tarihi: 29.06.2020

Neden Başkanlık?

Cumhur OLCAR¹

Özet

Parlamerter sistem Türkiye'nin neredeyse iki asırdır üzerinde mücadeleler verdiği bir yönetim sistemidir. Monarşi ile birlikte başladığı serüvenine 20. yüzyılın başından itibaren yalnız devam etmiştir. Cumhuriyeti kuran parlamerter rejim seneler içerisinde kendine özgü bir yapı meydana getirmiştir. Çok partili demokrasi senelerce yapılan denemelerin sonunda işlemeye başlamış, ülkenin yeni sistemi benimsemesi çok uzun süre almamıştır. Süreci sekteye uğratan ihtilaller sayılmazsa disiplinli partiler aracılığıyla parlamerter demokrasi Türkiye'nin yönetim sistemi olmuştur. Yasama, yürütme ve yargının kuvvetler ayrılığıyla tamamen ayrıldığı yeni yönetim sistemi günümüze kadar ulaşmıştır. Fakat 80'li yılların başından itibaren Türkiye'nin gündemine yeni bir tartışma yerleşmiştir. Uzun süren koalisyon dönemleri yeni yönetim arayışlarını gündeme getirmiştir. Başkanlık rejimi parlamerter sistemin yerine düşünülmüş, özellikle yürütmenin avantajları nedeniyle savunulmuştur. Fakat parlamerter sistem nedir, nasıl kurulmuştur ve nasıl bir serüvene sahiptir pek sorulmamıştır. Tıpkı parlamerter rejim gibi başkanlık rejiminin ne olduğu, nasıl bir süreçten geçtiği ve örnekleri sorgulanmamaktadır. Bu çalışmada parlamerter rejim ve başkanlık rejimi incelenecektir. Neden Türkiye'nin gündemine başkanlık rejimi getirilmiştir ve parlamerter rejimin eksiklikleri olarak neler gösterilmiştir bu çalışmada irdelenecektir. Son olarak iddia edilen eksiklere karşı başkanlık rejiminin seçimine neden olacak sebeplerin araştırılacağı bu makalenin konu başlıkları aşağıdaki gibi olacaktır; parlamerter rejim, başkanlık rejimi, başkanlık sisteminin varsayımları, parlamerter sistem ve Türkiye ve nasıl bir başkanlık?

Anahtar Kelimeler: parlamentarizm, başkanlık, demokrasi ve güçler ayrılığı.

Why Presidential System?

Abstract

The parliamentary system is a management system that gave the fight over Turkey for almost two centuries. He continued his journey with Monarchy alone from the beginning of the 20th century. The parliamentary regime that established the Republic has created a unique structure over the years. Multiparty democracy started to work at the end of years of trials and it did not take long for the country to adopt the new system. Through Process revolutions disrupt the numbers are not disciplined party parliamentary democracy has been Turkey's administrative system. The new management system, in which the legislature, executive and judiciary is completely separated by the separation of powers, has reached today. But from the beginning of the 80s a new debate on Turkey's agenda is settled. Long-term coalition periods brought up the search for new management. The presidential regime was considered as a substitute for the parliamentary system and was especially defended due to the advantages of the executive. However what is the

¹ Doktorant, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, cumhurolcar@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3020-4875

parliamentary system, how was it established and what adventure it has not been asked much. Just like the parliamentary regime, what the presidential regime is, what kind of process it has gone through and its examples are not questioned. In this study, the parliamentary regime and the presidential regime will be examined. Why the agenda of the presidential system in Turkey has been introduced and shown what the deficiencies of the parliamentary regime will be examined in this study. Finally, the topics of this article, which will investigate the reasons for the election of the presidential regime against the alleged deficiencies, will be as follows; parliamentary regime, presidential regime, the assumption of the presidential system, parliamentary system and a presidential Turkey and how?

Keywords: parliamentarism, presidency, democracy and separation of powers.

PARLAMENTER REJİM

J.J. Rousseau'nun "Toplum Sözleşmesi" adlı eserinde bahsedildiği gibi Parlamenter rejimin kaynağı olarak egemenliğin bölünmezliği ilkesi gösterilmektedir. Egemenlik parçalanamaz bir bütün ise egemenliğin meclis olarak temsili de bölünmeden icra edilmesi gereken faaliyetleri ifade etmektedir. Leon D. Epsein'e göre parlamenter rejim yürütme organının yasama organına bağlı olarak geliştiği ve yürütme organının bu nedenle yasama organına karşı siyasal sorumluluğu olan bir siyasal rejimdir. Diğer siyasal sistemlerle karşılaştırıldığında parlamenter rejimin diğer rejimlerden ayrıldığı iki husus olduğu gözlenmektedir. Bunlar; yürütmenin yasama organına karşı sorumluluğu ve yürütme organının sorumlu olduğu yasama organından çıkmasıdır (Keleş, 1996).

Parlamenter rejimin kökenleri Westminster modeli olarak İngiltere'de doğmuş ve öncelikle İngiliz sömürgeci olan Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve Hindistan gibi ülkelere yayılmıştır. İhraç edilen kurum ve gelenekler düşünüldüğünde İngiliz parlamenter rejimini esas alan bir bakışa sahip olmak konumuz açısından daha açıklayıcı olacaktır. Sistemin tarihine bakıldığında güçlenmekte olan temsili siyasal kurumların gerilemekte olan monarşik iktidara karşı üstünlüğü ile var olabilmektedir. İktidarı monarktan alan parlamento kendi sınırlarını tekrar çizmiş ve kendi yasama organından yürütme organını vücut ederek gelişimine devam etmiştir. Parlamento gelişiminde hem yasamanın hem de yürütmenin ortak yaşam alanı olmuş, bu iki organ her geçen gün birbiriyle kaynaşarak İngiliz modelini geliştirmiştir (Vemey, 1959; Teziç, 1980).

İngiliz Parlamenter rejimi tasarlanarak tamamlanmış bir siyasal rejim değildir. Bir ada olmasına rağmen bünyesinde çok kültürlü ve uluslu bir yapıya sahip olan bu toplumun neredeyse 1000 yıllık verdiği mücadelenin bir sonucudur. Feodal yapıdan 1215 senesinde yayınlanan Magna Carta ile daha temsili bir yapıya geçen İngiliz yönetimi, ileride oluşturacağı parlamenter rejimin temellerini böylece atmış olmaktadır. Danışma kurulları geçen zaman içinde sürece katılma ve temsil edilme bilincinin gelişmesi ile Avam kamarasının nüvesini oluşturacaktır. Örneğin, VIII. Henry'nin Papalığa karşı verdiği mücadeleyi parlamento üzerinden vermesi parlamenter rejimin

meşruiyeti açısından önemlidir. Parlamento Kral I. James döneminde iktidarını ilerletmiş, kralı görevden alarak yerine yeni kral William'ı kral olarak seçebilmiştir. Ardından 1693 senesinde ülke genelinde etkin faaliyet gösteren ilk hükümet kurulmuş, Avam Kamarasının temsil yapısı güçlendirilmiştir. Westminster modelinde yürütmenin gücü genellikle iktidarın tek partili yapıda olmasından gelir. Seçimden galip çıkan parti hükümeti kurabilmekte ve yasama faaliyetlerini kazandığı çoğunluk ile yönlendirebilmektedir. Bu nedenle hükümeti kuran parti ve başbakanı yürütme ve yasama organlarını kullanarak güçlü bir iktidar olabilmektedir (Alkan, 2013).

Yıllar içinde meydana gelen gelişmelerin ürünü olan İngiliz parlamenter rejimi anayasal bir kurumsallaşmadan daha çok geleneklerden türemiş kurumlar aracılığı ile idare edilmektedir. Kral ya da Kraliçe tüzel kişilik olarak yürütme yapısı içerisinde en üsttedir fakat yetki kâğıt üzerindedir. Kraliyet kendisine bağlı olarak çalışan hükümetin tedbirleri altındadır. Kraliyet sembolik bir başkanlık rolünderken yürütmenin güç merkezi Avam Kamarası ve ona karşı sorumlu olan hükümet üzerinden gelişmektedir. Yani Başbakan yürütmenin tek sahibi ve sorumluluğun tek parçasıdır. Kraliyet meşruiyeti sağlarken, başbakan yürüttüğü politikaların hesabını halka veren yürütmenin başıdır (Alkan, 2013).

Parlamenter rejimin iç içe geçmiş hükümet yapısı içinde en dışta duran birim Özel Konseydir. Bu konseyin kökeni 17. Yüzyıla kadar gitmektedir. 600'e yakın üyesi bulunan konseyde yer alan kimseler şunlardır; eski bakanlar, görevdeki tüm bakanlar, yüksek yargıçlar, ülkedeki iki büyük kilisenin başpiskoposları, saygın bilim adamları Konsey'in üyesidirler. 2007 senesinden itibaren kuruldan sorumlu olan bakanlık Adalet Bakanlığı olmuş, commonwealth hukukundan doğan çatışmaları gidermeye çalışan Adalet Komitesi de kurulun en güçlü görevlerinden birini temsil etmektedir. Yürütmenin diğer bir halkası Bakanlar Kuruludur. Yalnız diğer parlamento örneklerinde olduğu gibi başbakan ve bakanlardan oluşan bir kurul değildir Bakanlar Kurulu. Bu kurulda, Başbakan, icracı bakanlıklar, devlet bakanlıkları ve bakan yardımcısı yer almaktadır. Bakanlar Kurulu; Kabine Bakanları, Devlet Bakanları ve kabine bakanlarının parlamentodaki işlemlerini yürüten Kıdemsiz Bakanlar olmak üzere üç tip bakanlıktan oluşmaktadır. Ayrıca bakanlar kurulu üyesi olmayan bakan yardımcısı ünvanı ile çalışan milletvekilleri de bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu neredeyse yüzün üzerinde çalışanın görev aldığı karmakarışık bir yapı halini almıştır (Eroğul, 2012).

İngiliz modelinde Kabine yürütme adına düzenleyici işlemleri yapma yetkisin sahiptir. İcra bakanlıkların yanı sıra teşkilatı olmayan bakanlıklar ve Avam ve Lordlar Kamarasının çoğunluk önderleri Kabinenin birer parçasıdır. Hükümet politikasının belirlendiği yer olan Kabine, iktidarın güç merkezi hüviyetindedir. Kamu politikasının başbakanlar tarafından belirlenmesi nedeniyle İngiliz parlamenter sistemine başbakanlık

hükümeti de denilmektedir. Fakat istisnai durumlarda tarih içerisinde mevcuttur. İngiltere’de en etkili başbakanlardan olan Thatcher kişisel politikaları nedeniyle kendi kabinesi tarafından onaylanmamış görevi bırakmıştır. Yine selefi Blair kendi hazin bakanı ile görüş ayrılığına düşmüş ve görevinden istifa etmiştir (Karasu, 2009).

Başbakan partisinin genel başkanı olarak parlamentodaki çoğunluk grubunun da başkanıdır. Bakanları seçen otorite kendisi olduğu gibi yasama sürecini kontrol eden liderdir. Başbakanlar merkezde bulunan oylara bağımlıdır iktidara gelmek için. Aksi halde parti içi dengeler değişir ve milletvekilleri kendi liderlerini alaşağı etmek için parlamenter süreci işleme koyabilirler. Hükümet parlamentonun güvenine bağlı olarak çalışabilir. Kurumsal olarak yasama meclisi denetimi elinde tutmaktadır. Fakat, hükümetin aynı zamanda çoğunluk partisi olması yasamayı kontrol etme gücüne sahip olmasını da beraberinde getirir (Alkan, 2013).

İngiliz parlamentosu Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası olmak üzere iki ayrı kamaradan oluşmaktadır. Esasında yönetim Avam kamarası üzerinden yürümektedir. Lordlar Kamarası İngilizlerin ortaçağdan bu yana sürdürdükleri bir geleneğin yansımasıdır. Özellikle sanayi devriminden sonra güç aşama aşama Avam Kamarasına geçmiştir. Avam Kamarası 650 seçim bölgesinden gelen milletvekilleri tarafından oluşmaktadır. Avam kamarasının başkanı son derece kuvvetli bir etkiye sahiptir. Kendi dönemi bittiğinde tekrar aday olmak istiyorsa başkanın seçim bölgesinden başka bir aday ona rakip olamaz. Bu sayede içtüzüğün olmadığı bir mecliste başkanın tarafsızlığı sağlanır yahut başkan tarafsız olmaya mahkûm edilir (Alkan, 2013).

İngiltere 18. yüzyıldan bu yana siyasal partiler aracılığıyla parlamentosunu işletmiş köklü bir yapıya sahiptir. İngiltere’deki seçim sistemi dar bölge çoğunluk sistemidir. Tıpkı ABD’de olduğu gibi İngiltere’de de partilerin seçim bölgesinde birer aday gösterebilirler ve en çok oyu alan aday seçilir. Bu tarz temsilin ortaya çıkardığı orantısızlık nedeniyle bir partinin parlamentoda çoğunluğu elde edebilmekte, fakat iki partili bir yapıyı merkeze oturtmaktadır. Bu nedenle İngiliz sisteminde disiplinli iki parti sistemi gözükmemektedir. Muhafazakâr Parti ve İşçi Partisi. Başka partilerinde olmasına rağmen sistem içinde bu partiler varlık gösteremezler. Tıpkı ABD’de olduğu gibi bu iki parti esasında ideolojik olarak keskin bir biçimde birbirlerine göre çok farklı olan partiler değildir. Sosyo-ekonomik politikalarda birbirinden ayrılan bu iki partinin sağlam birer tabanları bulunmaktadır. Bu partiler birer merkez partisi görünümündedir. Diğer partiler dini ve etnik yönlendirmeler dâhilinde hareket etmekte iktidara gelme kudretini gösterememektedir (Çam, 1976).

İngiliz modelinin bir diğer özelliği üniter bir devlet yapısına sahip olmasından gelir. Bu durum parlamentonun güçlenmesine, tek partili hükümetin güç merkezi haline gelmesini sağlamaktadır. Merkezi bir yönetim söz konusudur fakat taşrada bakanlık

hiyerarşisi dışında kamu hizmetlerinin verilmesi amacıyla çeşitli kamu örgütleri bulunmaktadır. Bu örgütler hizmet bakımından özerkleşmiş kurumlardır. Yalnız bu örgütlerin yerel yönetimlerle ilişkisi bulunmamaktadır. Bu örgütler parlamentoya karşı sorumlu olmayıp, bakanlıkların temsili ile işlerini yürütmektedirler. Bu sistem İngiltere'yi özerk örgütler devletine çevirmektedir (Karasu, 2009).

İngiliz parlamenter rejimi esnek anayasal devlet yapısına sahiptir. Ülkenin katı bir anayasası yoktur. İngiliz sisteminde siyasal kurumlar ve kurallar belli bir anayasaya bağlı olarak değil aksine yıllar içinde oluşmuş bir dizi temel kanun, mahkeme içtihatları, kraliyet fermanları ve örf ve adetlere dayanmaktadır. Bu durum tartışmaları beraberinde getirmekle beraber parlamentonun çözüm kapasitesini de arttırmaktadır. Anayasanın olmayışı nedeniyle anayasal denetim kurumlarında mevcudiyetinden söz edilemez. Anayasal haklar dâhilinde parlamentonun faaliyetlerini denetleyecek bir anayasa mahkemesinden bu nedenle bu sistem içinde bahsedilemez (Alkan, 2013).

İngiliz modelinin yanı sıra dünyada birçok parlamenter rejim türü vardır. Sartori bu farklı parlamenter rejimleri üç grupta sınıflandırmaktadır. Birinci grup, başbakanın ve kabinenin öncülüğündeki yürütme organının parlamentoya egemen olduğu güçlü iktidarlardır. En iyi örneği İngiltere'dir. İkinci grup, çok sayıda partinin meclise girerek parlamento üzerinden yürüyecek yürütme faaliyetlerinin kısıtlandığı meclis güdümlü hükümetlerdir. Bu türe verilecek en iyi örnek ise Fransa'da yaşanan III. ve IV. Cumhuriyet dönemleridir. Son grup ise parti hâkimiyetindeki parlamentolardır. Sartori parlamenter sistemin merkezinde partilerin olduğunu vurgulamakta ve partilerin farklı parlamenter sistemlerin oluşmasında rol oynadığını söylemektedir. Sartori parlamenter rejim içindeki hükümet biçimlerini de üçe ayırmaktadır. İlki eşitsizler üzerinde birinci hükümetlerdir. İngiliz hükümetinde bakanlar başbakana bağlıdır ve başbakan her türlü müdahaleye yetkilidir. İkinci tür ise eşitsizler arasında birincidir. Buna verilecek örnek ise Almanya olabilir. Alman başbakanı genelde oluşan koalisyonlar nedeniyle kabinesine dönük hâkimiyetini kaybetmiş olmasına rağmen anayasal olarak bakanlar gidebilir fakat başbakan yerinde kalıcıdır. Son başlık ise eşitler arasında birincidir. Başbakan bakanları ile birlikte eşittir ve hep birlikte hükümetten düşebilirler. Tek bir bakanın bile görevinden ayrılması hükümetin birlikte düşmesine neden olabilir. Bu son başlıktaki iktidarda bakanlar ve başbakanlar birlikte uyum içinde çalışmak mecburiyetindedirler (Sartori, 1997).

Seçimlerin dürüst bir biçimde gerçekleştiği ve örgütlenmenin bütün bir serbestiyet içinde geliştiği koşullarda kurumsal anlamda demokrasiye en uygun rejim parlamenter rejimdir. Parlamenter rejimde hem hükümetlerin istikrarı için hem de demokratik sistemin işleyebilmesi için uzlaşması bir siyasi kültürün olma mecburiyeti vardır.

İskandinav ülkelerin neredeyse hepsinde koalisyon hükümetlerinin bulunmasına rağmen istikrarlı bir uyumun devamı bu uzlaşma kültürüne bağlıdır (Arter, 1999).

Parlamentar rejimler disiplinli partilerin sistem içinde yerleşmesine vesile olmaktadır. Disiplinli partilerin oligarşik parti yönetimlerini ve lidere bağımlı partilerin güç kazanmasına neden olabilirler. Bu nedenle parlamenter rejimlerin içerisinde bulunan partilerin parti içi demokrasiye eğilmeleri önemlidir. Seçimlerde başarısız olan liderin yahut kadroların partiden ayrılmadan görevlerini başkalarına teslim edebildiği partiler ile parlamenter rejim demokrasiye yaklaşır. Bu şekilde parti içi değişimin önü açılacak, politikaların parti tabanına göre şekillenmesi söz konusu olacak ve parti ile seçmen tabanı paralellik gösterecektir. Ayrıca, parlamenter sistem içinde hükümet istikrarının sağlanması için seçim sistemlerinin hükümetin kurulmasını kolaylaştıran anayasal düzenlemelere gidilerek sistemin işleyebilir kılınması parlamenter rejimin rahat bir biçimde serüvenine devam etmesini sağlayabilir (Huber, 1996).

BAŞKANLIK REJİMİ

Büyük ekonomik fırsatlar, dinsel serbestiyet ve siyasal baskılardan kaçma göçmenlerin vatanlarını terk etme sebepleridir. İngiltere’de meydana gelen ekonomik gelişmeler ve Avrupa genelinde ortaya çıkan baskılar göçmenlerin yeni kıtaya gitmelerine sebep olmuştur. Bu göçü engellemek için bir girişimde bulunulmamış aksine göçler organize edilerek teşvik edilmiştir. Yolculuk masrafı çok yüklü olduğu için her bir yolcu ile anlaşmalar imzalanmış, her yolcu aynı zamanda yeni kıtada çalışacak işçilerden biri olmuştur. Yeni kıtadaki ilk yerleşim yerleri Virginia ve Massachusetts kolonileri olmuş, bu koloniler özel şahıslara sembolik nitelikteki bedeller karşılığında Kraliçe tarafından verilmişti. Kraliyetin yeni dünyadaki egemenliğini özel şahıslara devretmesi denetimsiz değildi. İmtiyazlı şirketler yeni dünyanın sahipleri olacaktı fakat şirketlerinin merkezi Londra olmak zorundaydı. İngiltere Amerika’nın ham maddelerini ucuza satın alacak fakat kendisine bağlı bir Pazar haline getirerek kazanç elde edecekti. Fakat İngiltere ile Amerika arasında bir okyanus vardı ve bu coğrafi sınır Amerika’ya yerleşen toplumda diğer sömürgelerden farklı bir gelişim göstereceğinin habercisiydi. Amerika’nın zenginlikleri, sosyal gelişimlere açık bir ortamın bulunması ve siyasal baskının mevcut olmayışı Amerikalılık bilincinin hızla yayılmasının yolunu açmıştı (Çam, 1976; Keleş, 1996).

Amerika’nın İngiliz parlamentosunda seçilmiş temsilcileri olmadığı için İngiltere kolonilerinden vergi alamazdı. İngilizlere göre bir bölgeden seçilen temsilci yalnız seçildiği bölgenin temsilcisi değildi. Amerikalılar ise sadece kendilerinin seçtiği kimselerin temsiline inanmaktaydılar. İngiliz hükümetinin koyduğu yasalardan bunalan Amerikalılar 1774 tarihinde Philadelphia’da toplandılar ve bir bildiri yayınladılar. Gümrüklere girecek gümrüklerden çıkacak ürünlere, tacirlere ve yöneticilere yönelik bir

başkaldırıydı bu bildiri. Fakat daha önemlisi kolonilerin birleştiği ilk olaydı ve birlikte hareket edecekleri faaliyetlerin ilk adımını burada atmışlardı. Ardından Virginia temsilcisi Richard Henry Lee tarafından 1776'da kongreye sunulan öneri ile Amerikan Federasyonunun kurulması tasarlandı. Thomas Jefferson'un öncülüğünde beş kişi 4 Temmuz 1776 tarihinde kabul edilen Bağımsızlık Bildirisini yayınladılar (Keleş, 1996). Bildiride şöyle denilmekteydi;

“Şu gerçeklerin apaçık olduklarına inanıyoruz; bütün insanlar eşit yaratılmışlardır. Yaratan, insanları başkalarına devredemeyecekleri bazı haklarla donatmıştır; hayat, hürriyet ve mutluluğu arama bu haklar arasındadır; insanlar, hükümetleri bu hakları güvence altına almak için kurarlar ve hükümetlerin iktidarlarının meşruiyeti de yönetilenlerin rızasından doğar. Ne zaman ki bir hükümet, bu amacı yıkıcı bir şekilde bürünür; halkın, o hükümeti değiştirmek ya da odadan kaldırmak ve kendisine güvenlik ve mutluluk sağlamaya en uygun gözüken ilkelere dayanan ve bu şekilde teşkilatlandırılmış yeni bir hükümet kurmak hakkı vardır... (Tanilli, 1976).”

George Washington'unun gayretleri sonucu devlet şeklinin bir federasyon olmasına karar verildi. Fakat kişi hak ve özgürlüklerinin korunması için anayasaya koşul olarak bir bildirinin yayınlanması taraf devletlerce kabul edildi. 1787 yılında Philadelphia'da başlayan anayasa projesi 9 eyaletin kabulü ile 1 Ocak 1789 tarihinde yürürlüğe girdi. Böylece Amerika Birleşik Devletleri federasyonu kurulmuş oldu. Anayasa hazırlanırken delegeler o güne kadar görülmemiş yeni bir sistemin peşinde değillerdi. Hatta direniş gösterdikleri İngiltere'nin sistemine sempati duymaktaydılar. O yıllarda İngiliz sistemi parlamenter bir rejim değil, parlamento ile sınırlanmış bir monarşi idi. Kral yönetiyor parlamento yasama faaliyetlerini yürütüyordu. Delegeler ayrıca Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı kuramından, Locke'un görüşlerinden, Fransız siyasal felsefesinden, ulusal egemenlik ilkesinden, kendi kolonyal denemelerinden ve 1215 tarihli Magna Charta'dan etkilenmişlerdi. Etkilendikleri sistemde var olan kral yerine ulusal egemenlik ilkesine dayanan ve halk tarafından seçilen bir başkan sistemleri için daha uygun görmüşlerdi (Keleş, 1996).

ABD anayasasına göre iktidarı ortak birbirinden farklı ayrılmış organlar var olmaktadır. Kuvvetler ayrımından daha çok ayrı organlara anayasal sınırlar içerisinde birbirini denetleme yetkisi verilmiştir. Bağımsız organların her biri birbirinden işlev, yapı ve ilişki bakımından ayrılmıştır. Parlamenter rejim ile kıyaslandığında öne çıkan ilk fark yürütme organının yasama organı ile ilişkisidir. Parlamenter rejimde yürütme organı yasama organından kaynaklanır ve yasama organına karşı sorumludur. Oysa başkanlık rejiminde yürütme organı, başkan, yasamaya karşı sorumlu olmamakta ve bağımsız hareket etmektedir. Yürütme organı olarak başkanın gücü ve yetkisi birbirinden ayrı kavramlardır. Siyasal anlamda güç devleti ilgilendiren hususlarda

vatandaşların davranışlarını etkileyebilme yetenek ve kapasitesidir. Yetki ise vatandaşların davranışlarını belli politikalar doğrultusunda yönlendirmeye yönelik yasal haklardır. Örneğin, Başkan bir ülkeye ülkesinin başkomutanı olarak savaş ilan etmeye yetkisi vardır. Fakat izlenecek politika doğrultusunda istenenlerin yerine getirilebilmesi, güç, her bir birimin kabiliyet, istek ve yeteneğine bağlı olarak başkandan bağımsız olarak gerçekleşecektir. Parlamenter rejim ile başkanlık rejiminin ikinci farkı ise başkanın halk tarafından seçilmesine karşı parlamenter rejimde başkanın yasama organı tarafından seçilmesi gösterilebilir. Bir diğer önemli fark ise yürütme organının başkanlık rejiminde bölünmez bir bütün olduğudur. Oysa parlamenter rejimde hükümet etme yetkilerini kullanan bir kabinenin mevcudiyeti söz konusudur. Parlamenter rejimde başkan sembolik bir makamda iken başkanlık rejiminde başkan hükümetin başkanıdır ve her iki rolün gereklerini yetkisi dâhilinde kullanır (Lijphart, 1986; Saye, 1988).

Başkanlık rejimi ABD’de oluşumunu tamamladıktan sonra birçok ülkeye özellikle Latin Amerika ülkelerinin yönetim biçimini etkilemiştir. Fakat başkanlık rejimini tercih eden ülkelerde yürütme organının güçlü yönleri daha da etkili kullanılarak yozlaşmış rejimlere dönüşmüştür. Bu nedenle bu tür başkanlık sistemlerine başkancı rejimler denmektedir. Bu yönetimlerde başkanın yönetimdeki etkinliği artmış ve iktidar kişileşmiştir. Başkan yasama faaliyetlerine müdahale ettiği gibi parlamentoyu fesih etme yetkisini de kullanabilmektedir. Başkanlık rejiminden etkilenen bir diğer yönetim biçimi yarı başkanlıktır. Fakat yarı başkanlık rejiminde yürütme kabine ile paylaşılmış ve yasamaya karşı sorumluluk verilmiştir. Sistem bu yönleri ile başkanlık rejiminden çok parlamenter rejime yakın görünmektedir. ABD’nin anayasal başkanlık sistemi hala kendine has yönetim biçimi ile uygulanan en iyi örnek olarak görülmektedir (Gençcan, 1997).

Başkanlık rejiminin iki ilkesi mevcuttur. Bunlar monokratik yürütme ilkesi ve keskin kuvvetler ayrımı ilkesidir. Monokratik yürütme ilkesinin üç ana başlığı vardır. Bunlar; tek başlı yürütme organı, halk tarafından seçilme ve siyasal sorumsuzluktur. Tek başlı yürütme organı demek tek bir kişinin hükümeti tek başına meydana getirdiği monokratik rejimdir. Şayet yetkili kişi vazifesine halk oyu ile gelmişse bunun adı başkanlık monokrasisidir. Başkan sembolik devlet başkanı ile hükümetin faaliyetlerini birleştirerek yapan kimse olmaktadır. Makamında toplanan yürütme işlemlerini tek başına hayata geçirdiği için başkan monokratik yürütme ilkesinin bir özelliği olan tek başlı organ olarak ortaya çıkmaktadır (Duverger, 1986). Sorumluluk olmadan yetki olmaz kuralının tersi bir durum olan başkanın siyaseten sorumsuzluğu onun halk tarafından seçilmesi nedeniyle söz konusu olabilmektedir. Aynı şekilde bakanlarda yasamaya karşı sorumlu değildirler. Başkan tarafından yasama organı dışından seçilen bakanlar sadece başkana karşı sorumludurlar. Başkanlık rejiminin ikinci ilkesi olan kuvvetler ayrımına göre yürütme ve yasama erkleri arasında bağımsız bir ilişkinin

kurulması söz konusudur. Bu nedenle yasama ve yürütme arasında hem yapısal hem de işlevsel olarak ayrılma görünmektedir. Fakat bu iki unsur işlevsel olarak birbirinden öngörüldüğü gibi ayrılmayıp yapısal olarak bağımsızlığın sağlandığı söylenebilir (Bryce, 1962; Tunaya, 1975; Gençcan, 1997).

Kuvvetler ayrılığının diğer bir sonucu bağdaşmazlık kuramıdır. Bir meclis üyesi yürütme organında görev alamaz. Bakanlar başkan tarafından seçildikleri için başkanın politikalarının haricine çıkamazlar. Bu nedenle bakanların çift taraflı nitelik kazanmalarına engel olunmuştur. İngiltere örneğinde olduğu gibi meclisin fesih edilmesi başkanlık rejiminde söz konusu değildir. Başkan meclisin çalışma süresine müdahale edemez, halk oyu ile göreve gelmiş meclis ancak bir diğer seçim zamanı bünyesinde değişiklik yapabilir. Aynı şekilde mecliste başkanın görev süresini kısıtlayamaz. Bu nedenle başkanlık rejimlerinde erken seçim söz konusu değildir. Her organ kendi sorumluluğunu sahiplenmekte diğerlerinin faaliyetlerine müdahale edememektedirler. Yasama organı yasaların uygulamasına katılamaz. Aynı şekilde yürütme organı olan hükümette uygulayacağı yasaların yapımına karışamaz. Savaş zamanı dahi bu ayrılık ve bağımsızlık değiştirilemez (Duverger, 1986).

Amerika Birleşik Devletlerinde anayasal yapının dört temel kurumu bulunmaktadır. Başkan, Senato, Temsilciler Meclisi ve Yüksek Mahkemedir. Senato ve Temsilciler Meclisi üçte ikilik çoğunluğu sağlaması durumunda Başkana üstün gelebilirler. Bir kimsenin Kongre ve Başkan'ın görüşlerinin aksine alınan kararın federal yasanın sınırları dışında olduğunu iddia etmesi durumunda yüksek mahkemenin dokuz yargıcından beşi Senatunun, Temsilciler Meclisinin ve Başkanın kararını kaldırabilir. Siyasal güç dengeleri değerlendirildiğinde Başkan diğer üç kurumun üstünde yer almaktadır. Başkanlık rejiminde yürütme organı başkan ve bakanlardan oluşmaktadır. Üç aşamadan oluşan başkanlık seçimi için ilk aşama her siyasal partinin kendi adayını belirlemesiyle başlar. Siyasal partiler öncelikle her federe devletten farklı yöntemler kullanarak delege seçimini tamamlamaktadırlar. Genellikle seçim senesinin ilk iki ayında seçilen delegeler yaz aylarında toplanarak kendi partilerinin başkan adayını belirlerler. Delegelerin siyasi eğilimleri bilindiği için seçilecek adayın kim olacağı da belli olmaktadır. Şayet ilk dönemini dolduran başkan yeniden aday olmak isterse partisinin başkanı olması nedeniyle seçime tekrardan partisinin adayını olarak katılacaktır. Başkanlık rejiminin ikinci aşamasında seçim kolejinin seçimi yapılmaktadır. Kongreye gönderilecek senatör ve temsilciler meclisi üyesi kadar aday federe devletlerde seçilmek üzere aday gösterilirler. Kasım ayında başkanı seçecek olan ikinci seçmenlerin seçimi yapılacaktır. Bu seçimde çoğunluğu kim sağlamışsa o grubun başkan adayını seçimin kazananı olacaktır. Her aday kendi siyasal tarafına göre oy kullanmaktadır hatta bu karar bazı federe devletlerde yasa haline getirilmiştir. Başkanlık seçimi yasal olarak iki

turlu bir sistem gibi gözüküyor olsa da fiilen tek turlu seçim ile aynı sonuca çıkmaktadır (Çam, 1976; Gençcan, 1997).

Başkanın vazifesi dört sene ile sınırlıdır. Başkanın ikinci kez mümkündür. Fakat daha fazla dönem için başvurması 1951 yılında çıkan 22. Anayasa değişikliği ile ortadan kaldırılmıştır. Bir dönem ara verilmesi halinde başkan tekrar başkan adayı olabilir. Başkan olabilmek için vatandaşlığın doğuştan kazanılması, en az dört yıldan beri ABD sınırlarında ikamet etmesi ve otuz beş yaşını bitirmiş olmaları şartları bulunmaktadır. Başkan vatana ihanet ve zimmetine para geçirme gibi kabahatlerden dolayı itham edilebilir (impeachment). İtham yetkisi temsilciler meclisine ait olup yüksek mahkeme başkanlığında senatoda muhakeme edilir. Hazır bulunacak üyelerin üçte iki çoğunluğu sağlanmaz ise sağlanamaz. Senato tarafından suçlu ilan edilen başkan yasaların gereğince takip edilebilir ve ayrıca muhakeme edilebilir. Cezai sorumlulukla adlandırılrsa da siyasal sorumluluklar da aynı neticeyi verecek başkanın görevinden çekilmesi temin edilir. Şu ana kadar bir başkan itham edilmiş fakat senato tarafından cezai hüküm verilmemiştir (Şaylan, 1981).

Başkanlık rejiminde yürütme organı monokratik bir yapıda olduğu için parlamenter rejimlerde olduğu gibi bir kabine sisteminin olmayacağı açıktır. Anayasada da bakanların yürüme içerisindeki görevlerini açıklayan ibare çok sınırlıdır ve özellikle Başkan'a bağlılıklarını vurgulamaktadır. Başkanın seçtiği bakanlar bir tür kabine gibi bütün olarak çalışmayan, birbirinden farklı kimselerin buluşması gibidir. Başkanın yardımcıları olan bakanlar başkanın alacağı kararlara kesinlikle müdahale edemezler. Bakanlar aslında başkan için çalışan yüksek statüdeki memurdan başka bir şey değildir. Kongre üyeleri ve kamu görevlileri bakan olamazlar, şayet bu yönde bir istekleri olarsa görevlerini bırakmaları gerekmektedir. Başkanın bakanlar aracılığıyla halkın temsilcilerini gereksiz yere etki altına almasını sınırlamak için böyle bir tedbir alınmıştır. Başkan genellikle seçim süresince kendisine yardımcı olmuş kimseleri kendisine bakan olarak atamaktadır (Alkan, 2013).

Başkanlık rejiminin bir diğer unsuru yasama organıdır. Yasama organının nasıl olacağı Philadelphia Konvansiyonu'ndan bu yana tartışılan bir konu olmuştur. Federe devletlerin nüfusuna orantılı temsili için Temsilciler Meclisi kurulmuş, ayrıca federe devletlerin eşitliğini yansıtmak için Senato kurulmuştur. Senato federe devletlerin hürriyetini, Temsilciler Meclisi ise federasyonun beraberliğini temsil etmektedir. ABD Senatosu altı yıllık bir süre için her federe devletten ikişer üyenin seçilmesiyle oluşur. Aday olabilmek için otuz yaşını tamamlamış olmak, vatandaşlığa dokuz yıldır kayıtlı olmak ve adaylığın söz konusu olduğu federe devlette ikamet etmek zorunludur. Elli federe devletten ikişer temsil olmak üzere toplam 100 temsilci Senatoda görev almaktadır. Senatonun üçte bir kısmı her iki yılda bir yenilenmektedir. Seçimler tek turlu

genel oy sayımına göre belirlenmekte, federe devletin her biri seçim bölgesi sayılmaktadır. Temsilciler Meclisi her federe devletten iki yılda bir seçilen adaylardan oluşmaktadır. Adaylık için aranan koşullar şunlardır; ABD vatandaşlığına yedi yıldan beri taşıyor olmak, federe devlette yaşıyor olmak ve yirmi beş yaşını tamamlamış olmaktır. Temsilciler Meclisi 438 kişinin nüfusa orantılı olarak her federe devletten seçilen üyelerden oluşmaktadır. Her federe devletin çıkaracağı temsilci sayısı kadar seçim bölgesi bulunmaktadır. Kongrede her iki mecliste eşit konumdadır. Fakat vergiler vatandaşlardan toplandığı için mali yasamalardan Temsilciler Meclisi sorumludur (Şaylan, 1981).

Başkanlık rejiminin bir diğer unsuru yargı organıdır. Yüksek mahkeme anayasaya göre en etkin mahkemedir. Yine anayasanın verdiği mahkeme kurma yetkisi ile aşağı derecede mahkemeler eyaletlerde kurulabilmiştir. Anayasada bahsi geçen tek mahkeme yüksek mahkemedir. Kongre tarafından belirlenen yargıç sayısı anayasada ifade edilmiştir. 1869 yılından bu yana bir başkan sekiz yüksek dereceli yargıçtan oluşmaktadır. Başkanlar Yüksek Mahkeme yargıçların tespitinde siyasal bir dengeyi gözetirler. Senato başkanın tercih ettiği ismi fazla siyasal görmesi halinde reddetmektedir. Sadece siyasal olarak değil dini olarak da yargıçların tercihi dikkatle yapılır. Fakat bu güne dek hiç siyah yargıç mahkemeye atanmamıştır. Yüksek Mahkemenin hem sistem içinde hem de ülke genelinde sembolik değeri vardır. Protokolde başkandan sonra Yüksek Mahkemenin başkanı yer almaktadır (Gençcan, 1997).

Amerikan sisteminin temelinde güçlü bir devletin çıkışı ve iktidarın merkezde toplanması gibi endişeler bulunmaktadır. Avrupa'daki deneyimleri kurucuları zorbalığa ve monarşiye karşı önlemler alınmasını mecbur kılmaktaydı. Federalizm merkezde güç toplanmasının önlenmek açısından önemlidir. Siyasal iktidarın dağıtılmasıyla siyasal baskılardan kurtulup fren ve denge (check and balance) sistemini yürürlüğe koymuşlardı. Federalizm ABD gibi homojen olmayan ve sonradan bir araya gelmiş farklı sosyal ve dini grupların birlikte yaşayabilmeleri açısından önemlidir. Federalizmin sonradan birlikte yaşamaya mecbur toplulukların yaşantısına faydaları şunlardır; farklılığı koruyabilmesi, yetkilerin merkezileşmesini önlemesi, bölgesel ihtiyaçlara karşılık vermesi ve küçük ölçekli denemelere olanak vermesi. Federe devletler ile merkezi hükümet arasındaki siyasal, temsili ve anayasal dengeyi en iyi şekilde sağlayan federal sistem bugüne kadar başarıyla gelmiştir (Gençcan, 1997; Uluşahin, 1999; Poggi, 2014).

Başkanın federal sistemin işleyişine etkisi sınırlanmıştır. Fakat başkanın veto yetkisi yasama işlevine müdahalesini sağlayan en etkili kozdur. Başkan veto ile bir yasama faaliyetinin tasarımına engel olamaz fakat geciktirebilir. Başkanın vetosunu engellemek için temsilciler meclisinin ve senatonun üçte iki çoğunluğuna ihtiyaç vardır.

Başkan pek benimsemediği bir yasa tasarısını imzalamayacağı tehdidi ile isteklerinin yasama organı tarafından dikkate alınmasını sağlayabilir. Böylece olumsuz bir güç gibi gözüken veto bir anda uzlaşma için bir araç olmaktadır. Başkan her sene başında yasama meclislerinde görüşülecek konuları hatırlatarak yasama organına mesajını iletir. Yasama başkan tarafından hatırlatılan tedbir ve tavsiyelere uymak mecburiyetinde değildir. Fakat başkanın kişisel nüfuz ve otoritesi oranında yasama organını etkileme kapasitesi bulunmaktadır. Başkan ile yasama organı arasındaki bağı komisyonlar temin etmektedir. Kongredeki komisyonlar başkan hariç tüm bakanları ihtiyaç olması durumunda çağırıp bilgi alabilmektedirler. Bu birleşmeler aracılığıyla yürütme denetlenebilmekte ve yasama organına yürütme tarafından gelecek uyarı ve tavsiyeler ulaşabilecektir. Başkan Senatonun görüşlerini dikkate alarak bakanların yanı sıra Yüksek Mahkeme üyelerini ve federal yargıçların, elçilerin ve yüksek memurların atamalarını yapmaktadır. Bu nedenle başkan kendisi için uygun gözüken kimselerin atamalarını yaparken Senatonun onayını almak mecburiyetindedir. Anayasanın yürütme tarafından uygulandığını ise denetleme görevi başkana yahut yasamaya değil yüksek mahkeme ve federe mahkemelere verilmiştir. Anayasaya uygunluk araştırmalarını her düzeydeki mahkemeler yetkilidir. Federe devletlerin mahkemeleri federe devletler içerisinde yapılan yasamaların anayasaya uygunluğunu araştırmaktayken, Yüksek Mahkeme federe devletler yasaları ile federal devlet yasalarının federal anayasaya uygunluğunu araştırmaktadır. Tıpkı anayasanın kontrolü gibi bütçe faaliyetleri de yürütme erkinden alınmıştır. Hükümetin bütçe faaliyetlerine doğrudan müdahalesi mümkün değildir. Yürütme maliye bakanı aracılığıyla kongreye bir rapor sunar. Fakat bu bir bütçe teklifi değildir. Devletin gelir ve gider bütçesini yapmak, vergileri ve başkanın istediği tahsilatı yapmak kongreye aittir. Bu kongrenin başkana karşı elindeki en büyük kozdur (Keleş, 1996; Gençan, 1997

Siyasal partiler Maurice Duverger'e göre üçe ayrılmaktadır. Kadro partileri, kütle partileri ve totaliter partiler. Amerikan sisteminde kadro partilerinin hâkimiyetini görmekteyiz. Başkanlığa aday çıkaran partiler nitelik esasını nicelik esastan daha fazla yeğlemektedirler. Başkanın mevkii çoğunluğa sahip partinin lideri olmasına bağlı değildir aksine bu mevkii sahiplenmesi kendisinin parti lideri olarak kabulüne neden olmaktadır. Başkanlık seçimlerinde doktrinin önemi azdır. Bir davanın savunucusu olup belli bir kitleye hitap etmektense toplumun geneline yönelecek konuları kendilerine politika olarak belirlerler. Siyasal partilerin hükümet politikaları üzerindeki etkileri de sınırlıdır. Bu konuda her türlü yetki başkana bırakılmıştır. Siyasal sistemleri farklı açılardan sınıflamak mümkündür fakat partilerin sayısına göre yapılan sınıflandırma en yaygındır. Şayet bir ülkede ikiden fazla siyasi parti bulunuyor olmasına rağmen iki büyük partinin egemenliğinden bahsedilmekteyse iki partili bir sistemin mevcudiyetinden bahsetmek yerindedir ve ABD böyle bir siyasi sisteme sahiptir. Amerikan sistemindeki siyasi partiler 1796 yılında yapılan seçimlerde ortaya çıkan iki

partinin yarışı neticesinde artmıştır. Öncesinde tek parti sistemi mevcuttur ve anayasasında partilere dair bir ibare yer almamaktadır. Toplumun içindeki farklı sosyal güçlerin bilinçli bir şekilde çıkarları doğrultusunda örgütlenmesi ve toplumsal çıkarlarını iktidara iletmesi, karar mekanizmasında yer alabilmesi çoğulcu gruplara yani baskı gruplarına bağlıdır. Bu nedenle Amerikan sistemi içerisinde toplum ihtiyaçlarını partiler aracılığıyla değil daha çok sendikalar, meslek kuruluşları, kiliseler ve diğer kurumlar aracılığıyla iletir. Baskı grubu olarak niteleyebileceğimiz bu müesseseler partilerin önüne geçmiştir. Disiplinsiz partilerin varlığı üyelerin serbest iradeleriyle hareket etmesine neden olmakta ve baskı gruplarını konumlarını yükseltmektedir. ABD'nde sayısı binleri aşan çeşitli konularda faaliyet gösteren baskı grupları mevcuttur. Baskı gruplarından da anlaşılacağı gibi Amerikan toplumu ideolojik münakaşa ve mücadelelerden hoşlanmamaktadır. Ayrıca ABD toplumu anayasal çatışmaların zor kullanılarak çözümüne de müsaade etmez. Siyasi çatışmaların hoş karşılanmadığı ve denetim mekanizmasının işletildiği demokratik yönetimlerde başkanlık rejiminin iyi bir yönetim sistemi olacağı kuşkusuz açıktır. Fakat başkanlık rejimi kolaylıkla başkana çok etkin yetkiler verdiği için denge unsurlarını bozacak kişisel yönetime de yol açabilecek bir yönetim sistemidir (Duverger, 1986; Gençcan, 1997).

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN VARSAYIMLARI

Başkanlık sisteminin ilk varsayımı başkanlık sisteminin istikrarlı yönetim yaratacağıdır. ABD Polybios tarafından tanımlandığı biçimde karma anayasa modeline göre kurulan monarşik bir başkan, aristokratik bir Senato ve demokratik bir Temsilciler Meclisinden oluşur. Montesquieu, iktidarın bir tek siyasal erkte toplanmasını engellemeye çalışmaktadır. Hukuken bunun tanımı kuvvetler ayrımıdır. Fakat bağımsız olacak erkler arasında hiçbir ilişki olmayacağı demek değildir. Niteliği ayrı olan kuvvetlerin her bir tarafın bağımsızlığını sağlayarak bir başka kuvvetin haklarının alınmasına engel olmak demektir. Amerikan anayasasının kökeninde kuvvetlerin mutlak ayrımının söz konusu olmadığı, kuvvetlerin birbirini denetlediği ve denge içerisinde tuttuğu bir yönetim sistemi düşüncesi yer almaktadır. Yani devletin elindeki üç kuvvetin ayrı ayrı ellere verildiği bir sistem, bu erklerin ancak karşılıklı frenler gibi bir işlevi yüklenmesi halinde denetim ve dengelerle iç içe geçmiş demektir (Uluşahin, 1999).

Parlamente sistemlerinde hükümet yasama organının desteğini kaybederek istifaya zorlanabilir yahut yasama organının güvenini yitirerek oylama ile görevinden düşebilir. Başkanlık rejiminde ise başkan impeachment dışındaki bir durum ile görevinden men edilemez ki bu ihtimalin henüz olduğu görülmemiştir. Bu nedenle, başkanlık sisteminin istikrarlı hükümet yaratması buradan kaynaklanıyor olabilir. Başkanlık sisteminin yürütmenin istikrarı için tasarlandığı düşünülebilir. Öyleyse şu soruları sormak

mümkündür: istikrar tek başına bir sistem için değerli midir yahut ne ölçüde değerlidir? Parlamenter sistemin hükümet istikrarsızlığı ile sonuçlanması kesin bir sonuç mudur? Başkanlık sisteminin yarattığı istikrarlı iktidar demokrasinin işleyişi ve başarısına ne kadar olumlu katkı yapmaktadır? İstikrar elbette sistem için önemli bir değerdir fakat tek değer değildir. İstikrar ve verimlilik farklı kavramlardır. İstikrarlı bir hükümetin verimli olacağı kesin olmadığı gibi istikrarsız hükümetlerin verimsiz olacağı da sabit değerdir (Riggs, 1997).

Yürütmenin yasamaya bağlı olduğu demokratik sistemlerde ortalama kabine süresinin farklılık göstermesi, hükümet istikrarsızlığının sadece parlamenter rejimin kendisine bağlı olmadığını göstermektedir. Şayet sorun sistemin üretiminde ise her parlamenter rejimin aynı sorunları yaşıyor olması gerekirdi. Oysa istikrarsızlık sadece bazı parlamenter rejimlerin sorunudur hepsinin değil. Parlamenter sistem içinde istikrarın asıl belirleyicisi hükümetin sağlam ve tutarlı bir parti desteğine dayanıp dayanmadığına bağlıdır. Şayet sistem iyi işlemiyorsa sistemin partilerinin bir sorunla karşı karşıya olduğu söylenebilir. Parlamenter sistem sisteme uygun partilerle işler ve disiplinli organlar eşliğinde sistemin parçaları yerli yerine oturur (Güneş, 1956).

Başkanlık sisteminin ikinci varsayımı ise başkanlık sisteminin güçlü yönetim yaratacağıdır. Devletin tek kişi tarafından idaresinin kökenleri çok gerilere uzanmaktadır. Platon'a göre devlet bilimi bir azınlıkta hatta tek bir kişide bulunur. Dolayısıyla yönetme hakkı bir insana aittir. Fakat bu kimsenin her zaman geleceğinin belirsizliği nedeniyle en doğru devletin izinden giderek kanunlar yazmanın gerekliliğinden bahsetmektedir. Platon gibi Aristoteles de erdem ve yetenekçe bir yöneticinin yasaların üzerine çıkarak egemen olup ülkeyi idare etmesinin adil olduğunu söylemiştir. Hamilton'a göre iki veya daha çok kimsenin ortak bir işe girişmesi halinde ortak bir amaç olsa dahi daima görüş ayrılığı tehlikesi mevcuttur. Bu nedenle birden fazla erke bağlı yürütme organının en şiddetli ayrılıklara neden olacağı oysa tek bir erkin yöneteceği yürütmenin toplumsal birlik ve beraberliği temin edeceğini savunmaktadır. Yürütmenin sahip olacağı bu serbestiyetin monarşiyi doğuracağı düşüncesi Amerikan sistemi tarafından dikkate alınmamış, her kanadın birbirini kontrol ettiği bir sistemin kurulması uygun bulunmuştur. Neticede, iktidarın kötüye doğru yönelmesi durumunda yine iktidarın bu gidişatı durdurabileceği düşüncesine dayanan başkanlık anayasası, tarihsel olarak kabul edilen bir gerçeği tek kişilik yürütme organının gerekliliğini kabul etmektedir. Kontrol ve denge sisteminin kuvvetler ayrımı ile devreye girdiği sistemde güçlü yönetim arayışına ne yönde katkı yaptığı sistemin denetim mekanizmasına bağlı olarak çeşitlenmektedir (Uluşahin, 1999).

Başkanlık sisteminin güçlü yönetim sağlayacağı varsayımının üç ana sebebi bulunmaktadır. İlk sebep yürütmenin başkanlık sisteminde tek erkte toplanmasıdır.

İkinci sebep ise yürütmenin meşruluğu halk tarafından seçimine bağlanmaktadır. Son sebep ise yürütmenin süresinin kısıtlanamaması, belirli süre dâhilinde devam etme mecburiyetidir. Başkanlık sisteminde hem yürütmenin hem de yasamanın halk tarafından seçimi meşruluk iddiasının sık sık gündeme gelmesine yol açmaktadır. Aynı ayrı seçimlerle iş başına gelen bu iki erk aynı oranda meşruluk iddiasında bulunmaktadır. Her iki erkin seçim süresi birbirinden bağımsız olduğu için ikili ilişkilerinde uzlaşmanın öne çıkmasına sebep olmaktadır. Bu çift meşruluk sorununun ana sebebi iki organın birbirinin dönem süresine müdahale edememesinden kaynaklanmaktadır. Parlamenter sistemin tersine yasama ve yürütme görev sürelerinin bitimine kadar birbiriyle beraber çalışmak mecburiyetindedirler (Özer, 1998).

Başkanlık sisteminde iktidarın kişiselleşmesi başkana yasama faaliyetlerinde tanınan yetkilerin genişliği ile ilgilidir. Başkana tanınan yasama yetki alanı ne kadar geniş ise yürütmenin yararına olacak çatışmada o kadar fazla olacaktır. Başkanın yasama alanındaki geniş yetkilerinin yürütme erki ile bütünleşmesi başkanın müdahaleci tavırlarının ve otoriter yönetiminin çıkış noktası olacaktır. Fakat parlamenter rejim içinde çoğunluğun hem yürütmeyi hem de yasamayı elinde tuttuğu gerçeğinden hareketle demokratik değerlerin tartışılmasına neden olmuştur. Yürütmenin yasamanın desteğine mahkûmiyeti aslında tersi istikamette ilerlemekte temsilcilerin yürütme karşısında zayıflamasına neden olmaktadır. Böyle bir uygulamada yasamanın üstünlüğü gibi bir ortam yaratılmışsa da yürütmenin baskın olduğu bir temsil ortaya çıkmaktadır. Aslında yürütme meşruluğunu yasamanın güvenine bağlamaktadır. Fakat genel işleyiş takip edildiğinde yasamanın bünyesinden çıkardığı hükümetin iktidar isteklerine göre çalışmasına neden olmaktadır. Oysa başkanlık rejiminde halk oylamasıyla gelen başkana bağımlı çalışan kabinenin sorumluluğu başkana dolayısıyla halka aittir. Bu şekilde yasamanın hem yasa yapmak hem de iş başındaki kabineyi desteklemek gibi işlevlerinin arasındaki uyumsuzluk ortadan kalkmakta, yasama faaliyetlerini bağımsız bir şekilde ifa etmektedir (Kuzu, 1997).

Tek bir başkanlık sisteminden bahsetmek, belirli tanımlar çerçevesinde her başkanlık rejiminin tasnifini yapmak mümkün değildir. Her sistem farklı kaynaklardan destek almakta, kendine has koşullar etrafınca şekillenmektedir. Sosyo-ekonomik, kültürel ve tarihsel şartların etkisi dikkate alındığında başkanlık sistemini yürütme erki ile yasama erki arasındaki ilişkinin türevi gibi görmek yanlış olacaktır. Farklı seçim sistemi ve parti sistemi olanakları kuvvetler ayrılığının derecesini ve sistemin genel işleyişini etkilemektedir. Dolayısıyla tek tip bir başkanlık sisteminden bahsetmek olanaksızdır. Her ne kadar çalışmamızda başkanlık sisteminin en iyi işleyen örneği olan ABD sistemini ele almışsak da, başkanlık sistemini tek ve değişmez bir yapıda değildir. Başkanlık sistemi yönettiği ülkenin bulunduğu coğrafyanın koşullarına, toplumun

sosyo-ekonomik ve kültürel değişimine, tarihsel sürecin gelişimine ve insan kaynağına bağlı olarak değişiklik arz etmekte, sistemi yerelleştirmektedir.

PARLAMENTER SİSTEM VE TÜRKİYE

Osmanlı İmparatorluğu meşrutiyeti kabul ettiği 1876 senesine kadar mutlakiyet rejimiyle idare edilmekteydi. 1876 yılında kabul edilen meşrutiyet padişahın yetkilerini kısıtlamak yerine o gün elinde bulundurduğu yetkileri Kanun-u Esasi'de anayasallaştırmıştır. 1909 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle padişahın yetkileri biraz olsun sınırlanmış ve sistem parlamento düzenine geçmiştir. Daha sonra Kurtuluş Savaşının ardından 1921 Anayasası ile Türkiye Meclis Hükümeti ile tanışmıştır. 29 Ekim 1923'ten sonra ise Meclis Hükümeti yerini Türk Anayasa Hukuku bağlamında parlamenter rejime aşama aşama geçmiştir. 1924 yılında kabul edilen anayasa ile Türkiye'de kurulan rejim parlamenter ve meclis hükümeti sistemlerinin karışımından oluşan karma bir rejime dönüştü. 1961 Anayasası ile sistem giderek klasik parlamenter rejime yaklaştı. 1982 Anayasası ile parlamenter rejimin artık kabul gördüğü kabul edilmekte fakat cumhurbaşkanına diğer parlamenter rejimlerde olduğundan fazla yetki verilmektedir. Anayasanın 104. Maddesine bakarak cumhurbaşkanının tek başına tuttuğu yetkiler cumhurbaşkanının tarafsızlığı ile bağdaşmadığı aksine yarı başkanlık rejimlerine benzer bir düzene dönüştüğü anlaşılmaktadır (Örgün, 1999).

Türk tarihinin ilk anayasası Kanun-i Esasi 23 Aralık 1876 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu geçiş toplumun baskısından çok 'Genç Osmanlılar' denilen bir oluşumun dirayeti sonucunda gerçekleşmiştir. Bu anayasaya göre egemenlik Osmanlı Ailesine aittir. Yasama ve yürütme yetkileri padişaha aitti. Yargı gücü af haricinde bağımsız bir yapı görünümündeydi. Siyasi parti ve dernek kurma ve toplantı yapma temel hak ve özgürlükleri vatandaşlara tanınmıştı. Ancak hakların kanun yolu ile sınırlanması mümkün olduğundan, temel hak ve özgürlüklerin hukuki teminatı yoktu. 1921 Anayasası ise güçler birliğini sağlayarak yasama ve yürütme yetkisini milletin tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde toplamıştır. Yürütme organı güçler ayrılığı sisteminde olduğu gibi yasama organına karşı sorumlulukları olan bir kabine sistemi ile değil aksine yasama organının vekili olan bir kurul (İcra Vekilleri Heyeti) olarak yola devam etmiştir. 1961 Anayasası uzun ve yenilikler getiren bir metine sahipti. Egemenliğin yetkili organlar tarafından kullanılacağı şeklinde kuvvetler ayrılığına vurgu yapan bir anlayışa sahipti. Yasama ve denetim yetkisi TBMM'ye, yürütme yetkisi Meclisin içerisinde çıkacak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ve yargı yetkisi bağımsız mahkemelere bırakılmıştı. Çift meclisli yapı kabul edilmiş, anayasal tespit ve tetkikleri yapacak bir Anayasa Mahkemesi kurulmuştu. Temel hak ve özgürlükler o güne kadar yapılmadığı kadar geniş ve ayrıntılı bir şekilde anayasada mevcuttu. Ayrıca devletin sosyal yönünü artıran bir vazife hükmetmekteydi. 1982 Anayasası yürütme

erkinin keskin bir dille güçlendirmişti. Yürütmenin başı olarak kabul görünmesi gereken Cumhurbaşkanlığı makamına yasama ve yargıyla ilgili hükümleri de iade ederek kuvvetler ayrılığı ilkesinde gedik açmıştı. Yürütme erki sadece kanunlar etrafınca vazife alan bir kurum değil doğrudan doğruya anayasadan kazandığı haklarla yönetimi idare eden bir yapıya dönüşmüştür. Kanun hükmünde kararname yayınlama yetkisi yürütmenin sahip olduğu aşırı yetkilere bir örnek olarak verilebilir (Soysal, 1984; Örgün, 1999).

Demokratik yönetim hak ve hürriyetleri tanıyan, hukukun üstünlüğüne dayanan, anayasal zeminde halkın açık ve şeffaf bilgi edinmesine müsaade eden tek sistemdir. İnsan birey olarak adalet duygusuna sahip olmakla birlikte yanlış yapma zafiyeti de taşıyan demokratik sisteme muhtaç bir topluluğa aittir. Kanun hâkimiyeti insan doğasına ilişkin hataları sınırlayan demokratik sistemin işlevini yerine getirmesine yardımcı olan bir gerekliliktir. Anayasal demokrasinin mevcudiyeti denetim açıklığını, ifade hürriyetini ve bağımsız yargıyı temel hak ve özgürlükler bağlamında vurgulamakta, sistemin bir parçası haline getirmektedir. Yasalar önünde her vatandaşın eşit olması, yönetenlerin yönetilenlere hesap vermesi ve toplum-devlet ilişkisinin sağlıklı kuruluşu demokratik sistemlerin yaşayabilmesi için elzemdir. Cumhuriyet toplumun verdiği vekâlete sahip olan siyasal örgütlenmeye müsaade etmekteyken demokrasi bu hakkın düzgün kullanılıp kullanılmadığını denetlemeyi mümkün kılan bir sistem için gereklidir. Türkiye kurduğu Cumhuriyet ile halkın temsilini sağlamış fakat denetim ve katılım mekanizmalarını henüz beklendiği kadar yaymamış bir sistem ile idare edilmektedir (Tanilli, 1982).

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Türkiye'nin anayasal dönüşümü üzerine uzun süren bir tartışma söz konusudur. Parlamentarizmin yol açtığı zayıf koalisyon hükümetlerinin neden olduğu sorunlardan kurutulmak bu tartışmaların çıkış noktasıdır. "Türkiye'de bürokratik vesayeti ortadan kaldırmak, siyasetin demokratikleşmesini sağlamak, milletin iradesini yönetime daha iyi aktarmak, siyasal ve ekonomik istikrarı sağlamak, yönetimde çift başlılığı sonlandırmak, hızlı ve etkin yönetimi yaşama geçirmek için yeni hükümet sistemine ihtiyaç duyulduğu hükümet sisteminin dönüşümünü savunan aktörlerce yıllarca dile getirildi (Gülener ve Miş, 2017: s. 7)."

Önerilerin en önemli değişiklik parlamentarizm sisteminin yürütmede bir bakıma neden olduğu iki başlılıktır. 16 Nisan 2016 tarihi itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti başkanlık sistemi ile tanışmış oluyordu. Her ne kadar yeni sistemin adı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılrsa da esasında başkanlık sistemiydi. Değişikle devletin başı olan cumhurbaşkanı aynı zamanda yürütme yetkisine sahip olurken cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve üst düzey kamu

görevlilerinin atanması ve yine bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi cumhurbaşkanının görev ve sorumluluğu kapsamına sokulmuştur. Bunun yanı sıra mevcut Anayasa'da- ki "Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisiyle ilişkisi kesilir" hükmü de kaldırılmıştır. Böylece değişiklikle halk tarafından doğrudan seçilen cumhurbaşkanının içinden geldiği siyasal gelenekle ilişkisinin düzeyini belirleme imkanı doğmuştur. Cumhurbaşkanının cezai sorumlulukları da yetki genişlemesi nedeniyle artmıştır. Milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkmış, seçilme yaşı 18'e inmiştir. Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimlerinin beş yılda bir ve aynı zamanda yapılması öngörülürken kanun teklif etme yetkisi - bütçe kanunu hariç- sadece meclise verilmektedir. Sistemin tıkanması durumunda ise cumhurbaşkanı ve meclise karşılıklı seçim yenileme yetkisi verilmektedir (Miş ve Duran, 2017).

Özellikle ABD'de görülen başkanlık sistemlerinin en önemli özelliği yasama ve yürütme organlarının birbirinden ayrı yapılan seçimlerle belirlenmesidir. Doğrudan millet tarafından seçilen bir yürütme organı olan başkan ile yine millet tarafından seçilen bir yasama organının varlığı bu ayrılığın başlıca nedenidir. Her iki seçimin zamanlaması bu nedenle önem kazanmaktadır. Ayrıca başkanın yasama organı üzerine etkisi de önemlidir. Bu etki üzerine seçimlerle doğrudan ilişkili iki yaklaşım bulunmaktadır. İlk yaklaşım başkanlık seçimleri ile yasama organı seçimlerinin birlikte yapılmasının yürütme ve yasama arasında kilitlenmeleri önleyecek bir mekanizmanın oluşmasında etkili olduğunu savunmaktadır. Her iki seçimin aynı anda yapılmasının hem başkanın hem de yasama organındaki çoğunluğun aynı siyasi görüşten gelmesiyle sonuçlanabileceğini ifade etmektedir. Bu yaklaşıma göre böyle bu durumda başkanlık sistemlerinde "topal ördek" olarak adlandırılan ve istikrarsızlığa yol açan bir durum ortaya çıkmayacaktır. İkinci yaklaşım ise farklı zamanlarda gerçekleştirilen seçimlerin, başkan ile yasama organı çoğunluğunun farklılaşma ihtimalini artırdığını savunmaktadır. Özellikle iki türlü bir başkanlık seçiminin yapılması durumunda bu farklılaşma daha etkili olmaktadır. İkinci yaklaşımın daha faydalı olduğu inancını taşıyanlar yasama ve yürütme arasında denge ve denetleme sisteminin daha iyi işleyeceğini öne sürmektedir (Gülener ve Miş, s. 10).

Parlamerter sistemin kilitlenmelerine benzer kilitlenmeler başkanlık sisteminde de gözlenmektedir. Çeşitli tecrübelerde görülebilecek olan bu durum, aynı anda göreve başlayan ve aynı anda görevleri sona ermesi gereken başkan ve parlamento açısından ciddi krizlere neden olma potansiyeli taşımaktadır. Bu nedenle karşılıklı biçimde seçimlerin yenilenebilmesi imkanının varlığı önemlidir. Bu yetkinin meclis tarafından kullanımı beşte üç çoğunlukla gerçekleştirilebilirken cumhurbaşkanı açısından herhangi bir şarta bağlanmamaktadır. Meclis çoğunluğunun olabilecek en yüksek oranda sistemde yerini almasının sebebi olarak meclisteki çoğunluğun cumhurbaşkanının siyasi

geleneğinden farklı bir çizgiden gelmesi durumunda çok daha riskli olabilecek sonuçları engellemek adına atılan bir adım biçiminde açıklanır. Meclis bu durumda halkın temsilcisi olma rolünü yine halkın temsilcisi olarak seçilmiş Cumhurbaşkanı ile paylaşmak mecburiyetinde kalmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanının kararname yetkisi Meclis'in faaliyetlerini tehlikeye atabilir. Ancak başkanlık sistemlerinde bu görülmektedir. Karşılaştırmalı örnekler incelendiğinde başkanlık sistemlerinde yürütmenin başı olan başkana uygulamak istediği politikaları hayata geçirebilmesi için "yürütme emirleri" olarak adlandırılan kararname yetkisinin verildiği görülebilir. ABD örneğinde Anayasa ile başkana doğrudan böyle bir yetki verilmemesine rağmen Anayasa'nın 2. maddesine dayanılarak bu yetkinin başkanlar tarafından kullanıldığı söylenebilir (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

"Yürütme emirleri (executive order) adı verilen bu kararnameler birer düzenleyici işlem olmakla birlikte çeşitli kurumlar meydana getirmek, ve yasama organı tarafından çıkarılan kanunların yürütülmesi sağlamak adına önemli birer araç olarak değerlendirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemin'de cumhurbaşkanına kararname yetkisi verilmektedir. Anayasa'nın 104. maddesinde yapılması planlanan değişiklik çerçevesinde cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkarabilir. Aynı maddede çıkarılacak kararnamelerin istisna alanları da sayılmaktadır. Buna göre kararnameler;

- Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerini düzenleyemez.
- Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda cumhurbaşkanı kararname çıkaramaz.
- Kanunda açıkça düzenlenen konularda kararname çıkarılamaz.
- Kanunlarla çatışan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri mevcut olursa kanun hükümleri uygulanır.
- TBMM aynı konuda kanun çıkarırsa kanun uygulanır (Gülener ve Miş, 2017: s. 13)."

Cumhurbaşkanına yürütmenin başı olarak verilen bu hakların karşılığında cezai sorumluluk şartı getirilmiştir. 105. maddeye göre TBMM üye tamsayısının yarısından bir fazlasının vereceği bir önergeyle cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması istenebilir. Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşüp üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verilebilir (Gülener ve Miş, 2017: s. 14).

Diğer başkanlık sistemlerine bakıldığında başkan yardımcısının başkanla birlikte seçildiği görülmektedir genellikle. Özellikle ABD örneğinde olduğu gibi bu tercihin altında demokratik değerler yatmaktadır. Başkanın yerine yetki kullanacak kişi olan başkan yardımcısının temsili de böylelikle meşrulaştırılmış olmaktadır. Ancak

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistem'i seçim yerine atama usulünü benimsemiştir. Kanaatimizce öneri cumhurbaşkanı yardımcılarının meşruiyetlerini millet tarafından doğrudan seçilen cumhurbaşkanına eklememeyi uygun görmektedir. Bu nedenle milletin seçtiği cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanan, ona karşı sorumlu olan ve gerektiğinde görevden alınabilen bir makamın varlığında bir sakınca bulunmaktadır. Ancak millet tarafından cumhurbaşkanıyla birlikte aynı anda seçilen bir cumhurbaşkanı yardımcısının çifte bir meşruiyet krizi doğmasına neden olma riski de göz ardı edilmemelidir. Bu meşruiyet krizi ABD örneğinde henüz yaşanmamıştır. Bunun nedeni olarak devletin demokratik değerlere ne kadar bağlı olduğu sorusunu akıllara getirmektedir. Demokratik evrensel değerler, sistemin işlerliği söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemince göz ardı edilmiştir (Küçük, 2017). Başkanlık sistemini hükümet sistemi olarak benimsemiş ülkeler değerlendirildiğinde ABD haricinde devlet başkanının mensup olduğu siyasi parti ile ilişkisinin kesildiği pek görülmemektedir. ABD'de başkan seçiciler kurulu vasıtasıyla seçilir. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde başkanın bir parti üyesi hatta çoğu ülke örneklerinde o partinin doğal lideri olması, sistemin olağan karakteri olarak değerlendirilmektedir. Ancak ABD'de başkan siyasi partinin sadece bir adaydır. Dolayısıyla partilidir. Partinin bir üyesidir. Ancak ABD başkanı mensubu olduğu partinin genel başkanı değildir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanın ve meclisin birbirlerini feshedebilmeleri mümkündür. Sistemde oluşabilecek tıkanmalara çözüm yolu olarak başkana verilen feshetme yetkisine karşın meclise de böyle bir yetkinin tanınmasının nedeni karşılıklı denge kurulması olabilir. Meclis bir kararında ısrar edebilir ve bu tıkanıklığa sebep olabilir. Bu gibi durumlarda oluşacak krizin çözümü olarak seçimlerin yenilenmesi öngörülmüştür. Ancak bunun yanı sıra 6771 Sayılı kanunla yapılan değişiklikle meclisin de seçimleri yenileyerek tıkanıklıkların aşılmasına karşılıklı çözüm üretilmiş olabilir. Partili Cumhurbaşkanlığı sisteminde 2709 Sayılı kanunun 116. maddesinde, 6771 Sayılı kanun madde 11 ile yapılan anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesine karar verirse, meclis seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimleri birlikte yapılacaktır. Meclisin seçimleri yenileyebilmesi için beşte üç çoğunluğa yani 360 milletvekilinin seçimlerin yenilenmesi yönünde oy kullanmaları gerekir. Seçimlerin yenilenmesi kararı sonrası aksi bir durum oluşmadıkça Cumhurbaşkanı ve meclisin görevleri seçim sonucunda oluşacak yeni yürütme ve yasama organlarının işlevine başlamaya hazır hale gelene kadar devam eder. Seçim sonrası hem meclisin hem de cumhurbaşkanının görev süresi 5 senedir. (Kaya, 2017: s. 45).

6771 Sayılı kanunla, 2709 Sayılı kanunun 159. maddesinde yapılan anayasa değişikliğiyle, HSYK'nın adı Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) olarak değiştirildi. Kurula, TBMM tarafından yedi üye Cumhurbaşkanı tarafından ise dört üye seçilecektir.

HSK'nın yeni üye sayısı onüç olmuştur. Ancak Adalet Bakanının kurulun başkanı olması ve bakan yardımcısının, kurulun tabii üyesi olması yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı açısından ayrıca tartışılması gereken bir konudur. "Cumhurbaşkanı, yardımcılarını herhangi bir siyasi partiye üye olmayan adaylar arasından atarsa ve adalet bakanı gerçekten tarafsız ve bağımsız davranırsa, bu tartışma yersiz kalabilir. Ancak bahsedilen durum sadece bir olasılıktır. Ayrıca Cumhurbaşkanının istediği zaman azledebileceği bir bakanın da tarafsız ve cumhurbaşkanı yardımcısı olması sebebiyle bağımsız davranışlar sergilemesi düşünülemez. Cumhurbaşkanı ve meclisin HSK üyelerini seçtikten sonra, üyelerin kendi aralarında başkanını seçmesi, yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı açısından daha demokratik olacaktır (Kaya, 2017: s. 46)."

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatına ilişkin düzenlemelerin bir bölümü önce 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ile gerçekleşmiştir. 703 sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile ise düzenlemeler sürmüştür. 2017 yılında 6771 sayılı Kanunla icra edilen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı Yardımcılığı ihdas edilmiş, Bakanların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM dışından atanması usulü getirilmiş, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine ilişkin Anayasa'nın 107. maddesinin ilgası ile bu kurum kaldırılmıştır. Ancak asıl değişiklikler 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde yeni bir örgütlenme modeli benimsenmiştir. Alınan kararlara göre Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş, bakanlık sayısı 16'ya düşürülerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içine alınmış, politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden belirlenmiştir (Turan, 2018: s. 60).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temel siyasal kurumlar arasında başkana ciddi ölçüde güç kazandırdığı sisteme yöneltilen eleştirilerin başında gelmektedir. Bakanların başkan tarafından atanacağı ve görevden alınabileceği, her bakanın başkana karşı sorumlu olduğu, bakanların meclis dışından seçilebileceği, milletvekilleri ve yedek milletvekillerinin bakan olmayacağı cumhurbaşkanının hükümet etme görevini tek başına üstlenmesi anlamına gelmektedir. Başkana verilen önemli bir yetki de, bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarını başkanlık kararnamesiyle düzenleyebileceğidir. Böylece başkana, idari yapıyı düzenlemede tek başına hareket etme olanağı tanınmaktadır. Demokratik değerler dikkate alındığında siyasi parti kanununda zaten mevcut olan eksiklikler nedeniyle krizle boğuşan sistem bu tek başlılık nedeniyle daha fazla toplumsal ve siyasi krize neden olabilir. Özellikle toplum kutuplaşmaya gidebilir ve TBMM'nin de nispeten işlevsizliği nedeniyle huzursuzluklar meydana gelebilir. Şayet böyle bir kriz anında TBMM ancak grup kurmayı başarmış partilerin arasında seçime yönelik çoğunluğu elde ettiklerinde krizin çözümüne yaklaşılabilir. Ancak seçimlerin ayna yapıldığı ve cumhurbaşkanının da aynı zamanda

parti genel başkanı olduğu düşünülürse TBMM'nin krizi yeni bir seçimle çözüme olasılığı çok mümkün olmayabilir.

Amerika Birleşik Devletlerinin eyaletlerden oluşan çok geniş bir coğrafyaya yayılıyor olması federal hükümete yani başkana geniş yetkiler vermiştir. Ancak 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. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde cumhurbaşkanı ve idare arasındaki ilişki bakanlar kurulu ve idare arasındaki ilişkiye benzer bir durumdadır. Sistemin niteliği gereği parlamenter sistemde 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. Ayrıca, ülkemizde iktidarı denetleyecek mekanizmalar da son derece zayıftır. Bunun yanında, meslek örgütleri ve sivil toplum kuruluşları gibi kuruluşlar da iktidarı denetlemek ve iktidarı baskılayarak antidemokratik uygulamalardan uzaklaştırmak gücüne sahip değildir. Bu nedenlerle, ülkeyi belki bugüne kadar görülmemiş istikrarsızlıklara ve antidemokratik uygulamalara sürüklenme ihtimali olan başkanlık sistemini demokratik değerler ışığında daha katılımcı ve kolektif bir hale getirmek için düzenlemelere ihtiyaç gereği doğabilir.

SONUÇ

Cumhurbaşkanının halk tarafından iki türlü seçimini mümkün kılan anayasal değişikliğin yapılması başkanlık rejimi için atılan ilk güçlü adımdır. Güçlü bir destek ile göreve gelen Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olabilecektir. Parlamenter sistemin bir getirisi olan başbakanlık ve bakanlar kurulu bu yeni gelişmenin önünü tıkayan yapılardır. Yürütme erkinin başbakan ve cumhurbaşkanı arasında bölünmesi ne yazık ki beklenen istikrarlı idareyi tesis edemeyebilir. Cumhurbaşkanının iki dönemden fazla seçilmemesi gerekir ki kalıcı yatırımları halka sunabilsin, popülist icraatlardan kaçınabilsin. Cumhurbaşkanının cezai sorumlulukları harici Meclis'e karşı siyasi sorumluluğu olmamalı. Cumhurbaşkanının komisyonlar tarafından değil yüce divan gibi yapılarda muhakeme edilmesi önemlidir. Ancak komisyon süresi TBMM tarafından değerlendirilmek üzere daha kısa sürede tamamlanmalıdır. Cumhurbaşkanı yürütme görevini icra ederken partisinden bağımsız olmalıdır. Bu halde yapılan hizmetler partinin şemsiyesi altında kalmakta, seçimlerin başka bir yönde ilerlemesine neden olmaktadır. Bunun yanı sıra, Cumhurbaşkanının haksız ve antidemokratik

uygulamalarına parti içinden de tepki verilmesi sağlanmış olacaktır. Aksi halde yasama organı olarak gücü zayıflamış parlamento toplumun beklediği sorulara cevap veremeyecek ve sistemin topyekun krize girmesi deneyimlenecektir. Siyasi partilerin genel başkanları seçime girebilmek için parti liderliğinden fedakârlık yapmaları gerekir. Başkan yardımcısı olarak görev yapacak kimse de cumhurbaşkanı ile beraber seçime katılmalı, Cumhurbaşkanına bir hal olması durumunda kalan süre müddetince milletin sahip olduğu egemenliğe meşru hakkı olarak Cumhurbaşkanı yardımcısı vazifeye sahip çıkmalıdır.

Başkan bakanlarını kendi seçmeli fakat vekiller mebuslar arasından seçilmemelidir. Böylece bakanlar seçilme derdinden daha çok yürütme ile ilgili işlere kafa yoracak, artı bir telaştan kurtulacaklardır. Bakan mebus olmadığı için meclisin baskısından korunmuş olacak yasama ve yürütmenin arasındaki bağ bağımsız bir yönetime imkân tanıyacaktır. Bakanlık sayısının asgari düzeyde kalması cumhurbaşkanının bakanları ile ilişkisinin daha kolay ve etkin hale gelmesini sağlayacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirdiği bu düzenlemeler sistemin başarısı açısından mühimdir. Bakanlar sadece başkana karşı sorumlu olmalı fakat dokunulmazlık zırhı ile korunmamalıdır. Vekillerinde tıpkı başkanın sahip olduğu gibi siyasal sorumluluktan muaf olmaları gerekir. Bakanlar hakkında her türlü soruşturma ve araştırma yapılabilir. Yargılama sonucu alınan karar hemen uygulanabilmelidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte meclisin iki tür vazifesi olması gerekir. Yürütmeyi denetleme ve yasama faaliyetleri. Bu sayede yürütmeye bağlı olarak çalışan mebuslar daha uzun vadeli ve bağımsız planlar yapabilecekler, yasama faaliyetlerine tarafsız katılacaklardır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisinde yapılacak düzenlemeler ile sistemin daha uzun vadeli ve demokratik olması sağlanabilir.

Türkiye’de çok partili sistem mevcuttur. Fakat partiler kendi içerisinde çok dağınıktır. Disiplinli partilerin daha merkeze yakın toplumun geneline hitap eden bir tavır sergilemeleri gerekmektedir. Bu konuda bir diğer çözüm iki turlu seçimdir. Partilerin birbiri arasında uzlaşması ve anlaşması için böyle bir fırsat yaratılabilir. Böylece çok partili dağınıklığın sistemi tıkamasının önüne geçilecektir. Parti içi demokrasi sağlanacak ve genel başkan ve delege sultasına darbe inmiş olacak, partilerin iç ve dış siyasetinde yapılanmalar gerçekleşecektir. Ancak mevcut siyasi kültüre zarar vermeden bu adımlar gerçekleştirilmelidir. Merkezin iki kanadında kalan iki disiplinli parti sistemini oluşturmak yerine her siyasi partiye değer veren bir anlayışla Meclis’in kapıları her mebusa açık olmalıdır. Azınlıkta kalacak siyasi partilerin denetimden uzaklaşmaması gerekmektedir. Başkanlık sistemi ile hem yürütme hem de yasama organı uzun vadeli planlar yapabileceklerdir. Her biri kendi alanından mesul olacak, diğerinin işlemlerini denetleyebilecektir. Çatışmadan çok uzlaşma kültürü siyasi partilere

ve yasama ve yürütme erkine nüfuz edecek, bürokratik faaliyetlerde kariyer sisteminin öne çıkması sağlanarak hizmetlerin kalitesi artacaktır. Bu şekilde Cumhurbaşkanı ile aynı siyasi partiden olmasa bile uyum içerisinde çalışacak bir parlamentoya sahip olmak mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile tamamen merkezi hükümete bağlı olan bazı hizmetler yerelleşebilir yahut bölgesel politikalar aracılığıyla merkezden alınabilir. Merkezi idare adalet, güvenlik, savunma, dış politika gibi konularda etkinliğini koruyacak fakat afet, sağlık ve eğitim gibi konularda sorumluluklarını bölgesel yahut yerel idarelere devri gerçekleştirebilecektir. Yerel yahut bölgesel idarelerin kaliteli hizmet verebilmeleri için il düzeyinde ya da bölgesel boyutta kurullar oluşturulmalıdır. Böylelikle başkanlık rejimi ile cumhurbaşkanına tanınacak yetki genişliği yereldeki amirlere de yansiyacaktır. Kent ya da bölgesel meclislerin seçimi halk tarafından yapılmalı fakat meclis içerisinde çıkacak başkanlar merkez tarafından atanmalıdır. Nüfusa dayalı dar bölge seçim sistemi sadece cumhurbaşkanı ve mebus seçiminde değil yerel kurulların seçiminde de uygulanmalıdır. Hatta daha ayrıntılı detaylar bölge sayısına yansıtılabilir. Böylece demokrasi kültürü yerelden genele doğru uygulanmış olacak, siyasi sisteme katılım daha bilinçli ve yoğun olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53(3): 9222-944.
- Arter, D. (1999). *Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Bryce, J. (1962). *Amerikan Siyasi Rejimi*. İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları.
- Çam, E. (1976). *Devlet Sistemleri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Duverger, M. (1986). *Siyasal Rejimler*. Çev. Teoman Tunçdoğan. İstanbul.
- Eroğul, C. (2012). *Çağdaş Devlet Düzenleri*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gençcan, Ö. U. (1997). *Başkanlık Rejimi*. Ankara: Adil Yayınevi.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017) Cumhurbaşkanlığı Sistemi. İstanbul: SETA.
- Güneş, T. (1956). *Parlamentar Rejimin Bugün ki Manası ve İşleyişi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Haluk, A. (2013). *Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamentar Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri*. İstanbul: Açılım Kitap.
- Huber, J. D. (1996). *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karasu, K. (2009). *İngiltere’de Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi incelemeleri*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kaya, B. (2017) Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30): 27-50.
- Keleş, M. (1996). *Başkanlık Rejimi*. Ankara: Öykü Reklam.
- Kuzu, B. (1997). *Türkiye için Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Küçük, A. (2017) Yeni anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler. *Liberal Düşünce Dergisi*, 22(85): 157-189.
- Lijphart, A. (1986). *Çağdaş Demokrasiler*, çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran. TDVSİD Ortak Yayınları.
- Miş, N. ve Duran, B. (2017) Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi. İstanbul: SETA.
- Örgün, F. (1999). *Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Bilge Yayınları.
- Özer, A. (1998). *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*. Ankara.

- Riggs, F. (1997). *Presidentialism versus Parliamentaryism: Implications for Representativeness and Legitimacy*. International Political Science Review, 18 (3). s. 253 – 278.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*. çev. E. Özbudun. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Saye, A. (1988). *Principles of American Government*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Soysal, M. (1984). *Temel Nitelikleriyle 1961 ve 1982 Anayasaları*. Ankara: Gerçek Yayınevi.
- Şaylan, G. (1981). *Çağdaş Siyasal Sistemler*. Ankara: Todaie Yayınları.
- Tanilli, S. (1976). *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Tanilli, S. (1982). *Devlet ve Demokrasi*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Teziç, E. (1980). *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve ilgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İstanbul.
- Tunaya, T. Z. (1975). *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*. İstanbul.
- Turan, A. M. (2018) Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3): 42-91.
- Uluşahin, N. (1999) *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Verney, D. V. (1959). *The Analysis of Political Systems*. London: Routledge & Kegan Paul Limited.