

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişimin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

The Analysis of Presidential System
in the Context of Basic Principles of Governance

Ceren DEMİR¹
Özkan ÇOHADAR²
Görkem GÖK³

Strategic Public Management Journal
Volume 3, Special Issue, pp. 138-153
December 2017
DOI: 10.25069/spmj.347916
Received: 30.10.2017
Accepted: 29.12.2017
© The Author(s) 2017
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Dünyada yaşanan değişimler ve yeni yaklaşımlar doğrultusunda 20. yüzyılın ilk çeyreğinde kamu hizmeti alanında ortaya çıkan genişleme eğilimi devletin işlevlerini oldukça çoğaltmıştır. Ancak 1980'li yıllarda kamu hizmetlerinin daralmasıyla devlet faaliyetleri yapısal uyarlamalarla yapılmaya başlamıştır. Bu dönemden sonra devlette ve bürokraside yeni kamu yönetim anlayışı ve yönetim uygulamaları öne çıkmaktadır. Sosyal bilimler alanında son dönemlerde kendine daha sık yer bulmaya başlayan yönetim kavramı, temelde yönetimde asil olarak söz sahibi olmayan bireylerin, formel ya da enformel grupların hatta doğrudan yönetim ile ilgili olmayan diğer aktörlerin yönetimde söz sahibi olması anlamına gelmektedir.

Yönetişim denildiğinde akla ilk gelen temel ilkeler katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleridir. Bu ilkeler ışığında, son günlerde ülkemizin gündeminde yer alan ve birçok kesim tarafından değerlendirilen ve tartışılan, kısa bir süre sonra ise halk oylamasına sunulacak olan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getireceği bazı köklü yenilikler olacaktır. Kısaca, yeniliklerin mevcut sistemle kıyaslanarak daha katılımcı, daha şeffaf ve daha hesap verilebilir olup olmadığı, çalışmada mevcut sistemin ve cumhurbaşkanlığı sisteminin yönetişimin temel ilkeleri bağlamında bir karşılaştırmasının yapılması amaçlanmaktadır. Bu karşılaştırma değişen anayasa maddelerinin ve mevcut anayasa maddeleri arasında yönetişimin, katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi temel ilkelerinden hareketle hangi sistemin daha yönetim ağırlıklı olduğunu ortaya koymayı hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Yönetişim İlkeleri, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem

Abstract

Parallel to the developments occurring in the world and new approaches expansion tendency that appeared in the field Public Service increased the functions of the government considerably in the first quarter of the 20th century. Nevertheless, with the constriction of public service in the 1980's governmental activities started to be conducted through structural adjustments. After this period, new public administration understanding, and governance practices became prominent in government and bureaucracy. The term "governance" beginning to having a saying management personally, formal or informal groups or ever actors who are not directly related to the management.

White considering "governance", the basic principles that comes to mind first are participation, accountability and transparency. In the light of this information, there will be some fundamental

¹ Ceren DEMİR; Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Yüksek Lisans Öğrencisi, demirceren@gmail.com

² Özkan ÇOHADAR; Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Yüksek Lisans Öğrencisi, cuhadarozkan64@gmail.com

³ Görkem GÖK; Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Yüksek Lisans Öğrencisi, gok.gorkem@gmail.com

innovations that will be brought about by the presidential government system which has recently been on the agenda of our country, evaluated and debated by many sectors and is also up for public vote in a short while, this study aims to compare the current system and the presidential system in the context of the basic principles of governance by comparing these innovations to current system to determine whether or not it's more participant, more transparent and more accountable. This comparison aims to reveal which system is more governance oriented from the point of the basic principles of governance such as participation, accountability and transparency between changing constitution provisions and current constitution provisions.

Key words: Governance, Governance Principles, Presidential System, Parliamentary System

GİRİŞ

Kamu yönetiminin evrimsel değişimi sonucu ortaya çıkan yeni yaklaşımlar çerçevesinde yönetişimin ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Dünyada yaşanan değişimler ve yeni yaklaşımlar doğrultusunda 20. yüzyılın ilk çeyreğinde kamu hizmeti alanında ortaya çıkan genişleme eğilimi devletin işlevlerini oldukça çoğaltmıştır. Ancak 1980'li yıllarda kamu hizmetlerinin daralmasıyla birlikte devlet faaliyetlerinde yapısal düzenlemelere gidilmeye başlamıştır.

Çalışmanın konusunda; yönetişimin kendi içinde tarihsel süreci, kavram ve tanımı, bu kavramları destekleyen kuruluşların yönetişimi nasıl ele aldıkları ve yönetişimin özelliklerinden bahsedildikten sonra Türk Kamu Yönetimi çerçevesinde yönetişimin temel ilişkileri ele alınacaktır. Bu kapsamda yöneticilere, sivil toplum kuruluşlarına ve vatandaşlara yönetişim ilkelerinin değişen anayasa çerçevesinde Türkiye'de uygulanabilirliği açısından bir görüş kazandırması çalışmanın önemini oluşturmaktadır.

Çalışmada “Yönetişim” kavramının uluslararası düzeyde giderek yaygınlaşması, Türkiye'nin Dünya Bankası aracılığıyla tanıştığı bu kavramın Türk Kamu Yönetimi'nin yeniden yapılandırılması sonucunu doğurmuştur. Bu yapılandırmanın özellikle cumhurbaşkanlığı sistemi ile yönetişim ilkelerinin ne derecede arttığı görmek çalışmanın kapsamında yer almaktadır.

Bu araştırmada “Yönetişim”, “Türk Kamu Yönetimi ile Yönetişim İlişkilerinin Ortaya Çıkışı” ve “Eski Sistem ile Yeni Sistemin Yönetişim İlkeleri Kapsamında Karşılaştırılması” açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmada uygulanan yöntemler genel itibarıyla birincil ve ikincil kaynakların taranması ile kütüphane araştırmaları, internet kaynaklarından yararlanılma, tez kaynaklarının incelenmesi şeklinde oluşturulmuştur ve benzer konuda yayımlanmış makalelerden faydalanılmıştır.

Yapılan çalışmada yönetişim olgusu kavramsal çerçevede incelendikten sonra dünyada uygulamalarına bakılacaktır. Sonraki aşamada Türkiye'de yönetişim olgusuyla birlikte değişen anayasa maddeleri üzerinden eski ve yeni yönetim sistemlerinin yönetişim ilkeleri kapsamında kıyaslanarak değerlendirilmesi üzerinde durulacaktır.

1. YÖNETİŞİM VE YÖNETİŞİM İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Günümüz şartlarında klasik yönetim anlayışının yetersiz kalması nedeniyle oluşan sorunlara çözüm bulabilmek açısından yeni kavramlar üretildiği görülmektedir. Bu noktada yönetişim kavramı, 1980 ve 1990'lı yıllarda uluslararası örgütler (DB, OECD, BM) tarafından yayımlanan raporlarla dikkatleri üzerine çekmeyi başarmıştır. Dünya Bankası tarafından ortaya çıkan yönetişim kavramı, OECD'nin yayınladığı “Düzenleyici Reform Programı” ile geliştirilmiştir. Birleşmiş Milletler tarafından merkezi ve yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte karar almada birlikte hareket edilmesini önermesiyle birlikte yönetişim kavramı günümüzde kullanılan temel halini almıştır.

Yönetişim kavramı devlet yönetiminde ulusal aktörler ve uluslararası örgütleri birlikte ele alarak yeni kavramsal tanımlamalar oluşturmuştur. Çalışmanın bu noktasında yönetim kavramının nasıl ortaya çıktığı ve gelişim sürecinde bu örgütlerle ilişkisi incelenmeye çalışılmıştır.

1.1. Yönetişim Kavramı ve Tarihsel Süreç

Yönetişim kavramı, 17.yy. başlarında Fransız hükümetinin sivil toplumla uzlaşma çabaları sonucu ortaya çıkmıştır. 1980 ve 1990'lı yıllarda dünya geneline ekonomi ve siyaseti şekillendirme doğrultusunda yayılım göstermiştir. “Governance” terimi, Türkçe’ye “yönetişim” olarak aktarılmıştır. Etimolojik olarak kendine özgü bir anlamı bulunmamakla birlikte farklı alanlarda çeşitli anlamlar yüklediği belirtilmektedir. Sözcük “daha az yönetim”i ya da “minimal devlet”i anlatmak için kullanılmıştır. Devletin demokratikleştirilmesi, aşağıdan yukarıya örgütlenme, toplumsal inisiyatiflere “sivil mobilizasyon” a yol açma aracı iken başkaları için ekonomik aktörlerin ya da şirketlerin yönetimdeki rolünün artırılmasını sağlamanın tek mümkün yolu olduğu düşünülür. Kavramın en hızlı yayılan ve en genel kullanıldığı anlam 21. yüzyıl siyasal ve yönetsel yapılanması veya devletin yeniden yapılanması anlamında kullanılmıştır (Güler, 2003: 94-95). TODAIE'nin Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde ise, “Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” olarak tanımlanmıştır (Bozkurt, Ergun, 1998: 133).

Dünyada yaşanan değişimler ve yeni yaklaşımlar doğrultusunda 20. yüzyılın ilk çeyreğinde kamu hizmeti alanında ortaya çıkan genişleme eğilimi devletin işlevlerini oldukça çoğaltmıştır. 1990'lı yıllarında demokratik yönetimleri güçlendiği, yönetim kavramının yaygınlaşmaya başlaması ile kamu yönetimine ilişkin önemli toplumsal, kültürel, siyasal, ekonomik sorunların algılandığı ve bunların çözümüne yönelik olarak yeni bir anlayışa ihtiyaç duyulduğu görülmektedir (Gündoğan, 2010: 15-16).

Yönetişim tek taraflı yönetim anlayışını reddederek, çok taraflı birlikte yönetimi, karar alma sürecine yönetilenlerin de katılımını gerektirmektedir. Zaten yönetim uygulamalarının olmazsa olmazı halkın kendisini ilgilendirdiği konularda kararlar alınırken bu sürece dâhil olması ve bu süreçte aktif rol oynamasıdır (Palabıyık, 2003: 227). Yönetsel veya siyasal açıdan alınan kararlar, birçok birimi ilgilendirmektedir. Bu durumun sonucu olarak da merkezi ve yerel yönetim kurumları arasında birlikte çalışma hususunda samimiyet, azim ve kararlılık olmalıdır.

Sonuç olarak, küreselleşmeyle devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde her şeye karışmayan minimal devlet anlayışının yerleştiği görülmektedir. Böylece devletin ve bürokrasinin yeni kamu yönetim anlayışı ve yönetim uygulamaları ile birlikte çok aktörlü katılımcı yönetim düşüncesini benimsediği söylenebilir.

1.2. Yönetişimin Dünya Bankası İle İlişkisi: Kavramın Ortaya Çıkışı

Kavramın ilk kullanılış yeri olarak 1989'da Afrika üzerine hazırlanan raporda Afrika'da yaşanan kalkınma sorunlarının nedeninin “Governance Krizi” olarak Dünya Bankası'nın değerlendirmesiyle ortaya çıkmıştır (Güler, 2003: 102). Dünya Bankası kavramı üç farklı boyutta ele almıştır. Bunlardan ilki yönetişimi sistem olarak tanımlamaktadır. Çağdaş devlet yapısının emredici karar verme süreçleri, yerini minimal devletin temsil ettiği demokratik kapitalist yapıya bırakmıştır. İkinci anlam olarak çoğulcu demokrasi süreçlerinde belirlenen başkanlık veya parlamenter sistemin işlediği, yürütme organını etkileyen ve denetleyen siyasal sistem olarak ortaya çıkar. Üçüncü anlam etkin, bağımsız hesap sorulabilen, saydam bir kamu yönetimi yapısıdır (Güler, 2003: 102).

Dünya Bankası'nın yönetim yaklaşımının ilk izleri 1989 tarihli “Aşağı Sahra Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye” adlı raporuna dayanmaktadır. Bu rapor ile yönetim ekonomik krizden bir çıkış olarak gösterilmektedir. İktisadi krizler ve kalkınma sorunu ilk kez geleneksel tanımdan başka bir yöntem olarak yönetimle çözümlenmesi gündeme gelmiştir (Bayramoğlu, 2010: 41).

Dünya Bankası 1989 yılında yönetim kavramının tanımını 1992 yılında yayınlanan “Yönetişim ve Kalkınma” isimli çalışma ile belirlemiştir. Bu çalışma ile yönetim sağlıklı kalkınma yönetimi ile aynı anlamda kullanılmıştır ve bu yönetim anlayışını dört temelde toplamıştır (Güler, 2003: 102-103).

-Hesap verilebilirlik: Kamu çalışanları tüm eylemlerinden sorumludur. Makro düzeyde etkili denetim mekanizmalarının oluşturulması, mikro düzeyde ise rekabet ve katılımın yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.

-Kalkınmanın yasal çerçevesi: Her kesime tarafsız ve eşit bir biçimde uygulanan bağımsız yargı kuralları gerekmektedir.

-Bilgilendirme: Bilgilere bütün herkesin kolaylıkla erişim sağlaması anlamındadır.

-Saydamlık: Hesap verilebilirliğin geliştirilmesi, yolsuzluğun önlenmesi ve politika oluşum sürecinde kamu ve özel sektörün birlikte yer almasını içerir.

Dünya Bankası'nın yapmış olduğu bu tanımlamalar yönetişimin benimsenmesi hususunda diğer uluslararası kuruluşlara yol gösterici olmuştur (Çukurçayır, 2003: 260).

1.3. Yönetişimin OECD İle İlişkisi: Kavramın Gelişimi

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Dünya Bankası'nın ortaya çıkardığı ve sağlıklı kalkınmanın temeli olarak gördüğü “good governance” (iyi yönetim) kavramının geliştirilmesine ve yaygın olarak kullanılmasına imkân tanımıştır. 1995 yılında OECD'nin Global Yönetişim Komisyonu'nun yönetim tanımına bakıldığında (Güler, 2003: 105). “Yönetişim bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işleri birlikte yönetme biçimlerinin toplamıdır. Çatışan ya da farklı çıkarların uyum ve işbirliği sağlanarak harekete geçirilmesiyle işleyen süreçtir. Uyumu sağlamakla yükümlü formal kurum ve rejimleri kapsadığı gibi, insanların ya da kurumların ya uzlaşmaları ya da bunun kendi çıkarlarına olduğuna ikna olmaları üzerine doğmuş enformel düzenlemeleri de kapsar.”

OECD'nin yönetim anlayışı Dünya Bankası'nın anlayışıyla benzer bir yapıda bulunarak yönetim yaklaşımına esas katkısı 1997'de kabul edilen “Düzenleyici Reform Programı” ile olmuştur. OECD'nin iktisat dışındaki konularla ilgilenmeye başlaması 1990'ların başını bulur. Kamu İşletmeciliği Komitesi'ni kurarak (PUMA) bütçe yapma ve bütçe performansı, insan kaynakları yönetimi ve düzenleyici reform gibi konulara ağırlık vermiştir (Bayramoğlu, 2010:65).

1.4. Yönetişimin Birleşmiş Milletler İle İlişkisi: Kavramın Günümüzde Kullanımı

Yönetişim terimine katkı sunan üçüncü uluslararası örgüt ise Birleşmiş Milletlerdir. Rio Konferansı ve Habitat II Kent Zirvesi'nde sürdürülebilirlik ilkesi kabul görmüş “kentlileşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimlerinin sağlanması”, “yaşanabilir çevre oluşturulması”, “herkese yeterli barınma olanağının verilmesi” konuları temel seçilmiştir. Bu hedeflere ulaşılabilmesi adına yerel yönetimlere, katılımcı anlayış içinde Gündem 21 olarak ifade edilen “Kent İçin Eylem Planı” hazırlama sorumluluğu verilmiştir (Yalçın, 2010: 16).

Birleşmiş Milletler merkezi ve yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşlarıyla bir araya gelerek yerleşim problemlerine çözümler üretmek amacıyla toplumun bütün kesimleriyle birlikte hareket etmesi önerilmiştir. Burada esas alınması gereken nokta olan özel kuruluşlar ile kamu ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte hareketinin sağlanması fikri ile bu alınan kararlarla daha sağlam temellerde ilerlemesi sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca çalışmadaki diğer hedef geleneksel yönetim biçiminin sorunlara çare olmada yetersizliği göz önüne alınarak yeni yöntemler benimsenmesi gerektiği düşüncesidir (Bayramoğlu, 2010:71-72).

2. YÖNETİŞİM GÖSTERGELERİ

İdeal bir kamu yönetimi hedefleyen yönetim kavramı, yönetsel süreçlerin bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasını ve detaylı incelenmesini gerektirir. Karmaşık ve çok boyutlu yaklaşım, kamu yönetiminin şekillenmesini çeşitli göstergeler geliştirerek oluşturmaktadır. Farklı kaynaklarda bu göstergeler çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmasına karşın bu çalışmada şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım alt başlıkları incelenmektedir.

2.1. Açıklık (Şeffaflık)

1970'li yıllardan itibaren yeni kamu yönetim anlayışlarının kamu sektöründe hâkimiyet kazanmasıyla birlikte kurumsal iç düzenlemeler, iç kontrol mekanizmalarının iyileştirilmesi, daha iyi kararlar alınabilmesi için bilgi paylaşımlarının yapılması kamu yönetiminde büyük önem kazanmıştır. Sonraki dönemlerde ise küreselleşme, bilgi toplumu ve katılımcı demokrasinin yaygınlaşması ile kamusal hizmetlerdeki yönetim algısı değişmiştir. Böylece yönetim yaklaşımının kamu yönetimine hâkim olması neticesinde, kamusal kurumlarda yapılan düzenlemeleri tamamlar nitelikte şeffaflık anlayışı kamu kurumlarına egemen olmuştur (Gündoğan, 2010: 47-48).

Kavram, kamu kurumlarının çevreyle bilgi paylaşımı ve açık bir şekilde hareket etmesi şeklinde tanımlanabilmektedir. Geniş bir anlatımla şeffaflık, kamu sektöründeki paydaşların kendi çıkarlarını koruyabilmek için gerekli bilgilere sahip olabilmesi şeklinde açıklanabilir. Bu nedenle kamu yönetiminde ilgili tüm aktörler arasında bilgi akışının sağlandığı açık iletişim kanallarının bulunması gereklidir (Öztoprak, 2011:32).

2.2. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik kavramı kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin faaliyetlerinden ve aldıkları kararlardan etkilenenlere karşı paydaşların sorumlu olduklarını belirtir. Kamu yönetimi açısından ele alındığında seçilmiş veya atanmış kamu yöneticilerinin karar ve faaliyetlerinden sorumlu tutulup kamuoyuna cevap vermek zorunda olmaları biçiminde dile getirilir.

Hesap verebilirlik birey ve kurumların görevleriyle ilgili performanslarının, diğer mercilerce gözetim ve denetime tabi tutulmasını zorunlu kılar. Bu kavram, cevap verme ve zorlama gibi iki ayrı mekanizmayı içermektedir. Kavramları açtığımızda cevap verme, kamunun karar ve eylemleriyle ilgili kamuoyunu bilgilendirmesi anlamına gelirken zorlama ise kamuoyunun veya hesap verilen kurumun karşı tarafı cezalandırma özelliğinin olması anlamına gelmektedir (Öztoprak, 2011:36).

2.3. Katılım

Yönetişim kavramının kalbi olarak nitelendirilen katılım, kamusal otoritelerden hesap sorma kabiliyeti olarak nitelendirileceği gibi aynı zamanda ifade özgürlüğüne sahip vatandaşın, kamusal karar alım ve eylem süreçlerine kişisel veya örgütlü bir şekilde tam bilgi sahibi olarak katılıp aktif rol almasıdır (Öztoprak, 2011:58). Kısaca paydaşların yönetimde söz sahibi olması anlamında kullanılabilir. Aktif katılım halkın devletle birlikte el ele yönetimi olarak görülmektedir.

Katılım ilkesi, halkın çeşitli iletişim kanalları kullanılarak bilgilendirilmesi; danışma meclisleri, açık oturumlar, halk toplantıları, anketler aracılığıyla halktan geri bildirim alınması ve son olarak halkın politika oluşumunda aktif katılımı şeklinde üç aşama ile gerçekleştirilir. Katılımcılık ilkesi tam olarak uygulandığında karar alma sürecinde bulunan bir paydaş olacağı görülmektedir.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ VE TÜRKİYE'DE SİSTEMİN DÖNÜŞÜMÜ

Dünya düzlemine bakıldığında günümüzde birçok demokratik yönetim şekline sahip ülkelerin devlet yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesini kabul ettiği fakat bu ayrımın yumuşak veya sert biçimde olmasına göre hükümet sistemlerinin değişiklik gösterdiği söylenebilmektedir. Yaygın olarak görülen hükümet

sistemlerinin parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemleri olduğu bilinmektedir. Her toplumunun kendi tarihi, coğrafyası ve yönetim kültürüne göre hükümet sistemlerinin tercih edilebilirliği değişmektedir ve toplumun dinamik yapısına bağlı olarak hükümet sistemleri tercihlerinin değişebileceği bilinmektedir (Coşkun, 2015: 15).

Türkiye’de devlet biçimi cumhuriyettir ve parlamenter hükümet sisteminde büyük bir tecrübeye sahiptir. Bu tecrübeden yola çıkılarak genel bir bakış oluşturulduğunda parlamenter sistemin toplumdaki farklılıkları yansıtma oranının daha başarılı olduğu, güçlü bir cumhurbaşkanı veya başbakanı olduğu dönemlerde iyi işlediği söylenebilir. Ancak bu faktörlerin olmaması durumunda istikrarsızlığın ve yönetim krizlerinin yaşandığı görülmektedir. Türkiye’nin seçim sisteminde yaşadığı istikrarsızlık ve kısa ömürlü olmasının temel nedenlerine bakıldığında öncelikle toplum yapısının dinamik olduğu ve bu olayın siyasi yapıyı da etkilediği görülmektedir. Seçim sisteminin iki büyük kitle partisine uygun bir sistem olması çok sayıda ve birbirinin gücüne yakın partilerin yer aldığı bir yapıya getirilmesi istikrarsızlık gibi olumsuz sonuçların doğmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda siyasal hayatın içinde bulunan elitler ile toplumsal elitlerin ortak noktada buluşamaması da bu sorunlar arasında bulunmaktadır. (Coşkun, 2015: 16).

Parlamenter sistemde meydana gelen koalisyon hükümetleri sonucu siyasal istikrarsızlık, meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanı seçimlerinin krizlere neden olması ve farklı grupların ortak paydada buluşamaması şeklindeki hususular askeri darbelerle müdahalelere yol açmıştır ve demokratik kurumların kapanması sonucunu doğurmuştur. Türkiye, siyasal sisteminde değişime gidilmesi gerektiğini 1970’li yıllarda Necmettin Erbakan ile tartışmaya açmış ve Alparslan Türkeş ile devam etmiştir. Turgut Özal’ın 1980 sonlarında müdahil olduğu, 1990’ların ikinci yarısından itibaren Süleyman Demirel’le devam eden süreç (Miş, Duran, 2017: 21-27), 2000’li yıllarda Recep Tayyip Erdoğan tarafından gündeme getirilmiş başkanlık sistemi, 2007 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gündemde tutularak 2014 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle fiilen yarı başkanlık sistemine geçilmiştir. FETÖ tarafından 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleştirilen darbe girişimi sonucu AK Parti ve MHP ortak paydada buluşup Anayasa değişikliğini meclisten geçirerek 16 Nisan 2017 yılında halk onayına sunulacak hale getirmiştir (Miş, Duran, 2017: 37-41). “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” ile geçmişte yaşanan siyasal krizlerin önlenmesi adına Türkiye’nin yönetim kültürüne özgü düzenlemeler getirilmeye çalışılmış ve başkanlık sistemi uygulayan diğer ülkelerde yaşanan krizlerin aşılmasına yönelik düzenlemeler alınarak mevcut anayasada değişikliğe gidilmiştir. Anayasa’da gerçekleştirilen değişikliğin sonucu olarak hükümet sistemi değişime uğrayarak parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı sistemine doğru evrilme gerçekleşmektedir. Çalışmamızda mevcut parlamenter sistem ile Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişte yönetişimin temel ilkelerinin değişen anayasa maddelerine göre hangi maddenin bu ilkeleri ne kadar içinde barındırdığı kıyaslanarak açıklanması amaçlanmaktadır.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yönetişim ve Şeffaflık İlkesi

Türk kamu yönetimi geleneği incelendiğinde, geçmişten günümüze kadar olan süreçte, sağlam bir merkezîyetçilik, bürokratism ve katı bir yönetim yapısının varlığı dikkat çekmektedir. Bu durumu ortadan kaldırmak ya da bu katı bürokratik yapıyı azaltmak adına kamu yönetiminde, bazı dönemlerde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gibi birtakım iyileştirme çalışmalarının olduğu da bilinmektedir. Günümüze gelindiğinde, yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiği ve bu anlayış çerçevesinde halkın yönetime katılımına olanak sağlayan yönetişim kavramı ve bu kavramın temel ilkelerinden bir tanesi olan şeffaflık ilkesi gereği, yeni Türk yönetim yapısının, geçmişe kıyasla daha şeffaf bir yapıya kavuştuğu düşünülmektedir.

Kamu yönetiminde yapılan işlerin açık olarak yapılması, basit ve anlaşılır olması anlamı taşıyan şeffaflık ilkesi sayesinde halk alınan kararlardan haberdar olabilmekte, devlet sırrı olmayan ve bazı istisnai durumlar hariç diğer konularda bilgi edinebilme hakkına sahiptir. Ancak burada belirtmek gerekir ki şeffaflık konusunda atılan olumlu adımlar olsa da gelişmiş demokrasilerle mukayese edildiğinde daha birçok açıdan düzenlemeye ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Çalışmanın bu kısmında, mevcut parlamenter sistem ile önerilen yeni cumhurbaşkanlığı sistemi yönetişimin temel ilkelerinden olan şeffaflık ilkesi bağlamında karşılaştırmalı olarak analiz edilmeye çalışılacak, sistemin olumlu ve olumsuz taraflarından bahsedilecektir.

Demokrasinin olmazsa olmazlarından olan siyasi partiler, iktidar olabilmek için birbirleriyle rekabet halindedir. Belirli aralıklarla yapılan seçimlerde halk, iktidar olmasını istediği parti lehine oy kullanarak partisine destek olmaktadır. Ancak, parlamenter sistemde halk, açık bir şekilde kimi seçtiğini bilememektedir. Bunun nedeni ise hükümetin, seçim sonuçları neticesinde başlayan hükümet kurma süreci tamamlandıktan sonra belirleniyor olmasıdır (Aslan, 2017: 92). Eğer seçimde herhangi bir parti, tek başına iktidar olmasına yetecek kadar milletvekiline sahip olamazsa, en çok oy alan parti, diğer parti ya da partilere koalisyon hükümeti kurmayı teklif ederek yeni hükümeti kurmanın yollarını aramaktadır. Türkiye'deki mevcut parlamenter sistemde gerek geçmişte gerek ise günümüzde seçim dönemlerinde siyasi krizler ve yaşanan bu siyasi krizlere bağlı olarak da ekonomik krizler yaşandığı görülmektedir. Özellikle, yapılan seçimlerde, tek başına hükümet kurabilecek çoğunluğa sahip, siyasi parti olmadığında hükümet ortağı olması teklif edilen parti veya partiler, bu durumu bir fırsat bilerek çok sayıda başbakan yardımcılığı, bakanlık gibi kurumlar isteyebilmektedir. Hükümet kurmak için yapılan görüşmeler sırasında bile anlaşmazlıklar yaşanabileceği gibi ülke siyasi bir belirsizlik ortamına doğru sürüklenebilmektedir. Bu belirsizlik durumu da ülkeyi bulunduğu konumdan daha geriye götürerek olumsuz sonuçların doğmasına neden olabilmektedir. Sonuç itibarıyla de ülke, yaşanan bu belirsizlik ortamından ve krizlerden dolayı siyasi ve ekonomik olarak zarara uğramaktadır. Yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin bu noktada, geçmiş yıllarda yaşanan siyasi krizlere ve sorunlara çözüm olacağı düşünülmektedir. Çünkü önerilen yeni cumhurbaşkanlığı sisteminde, koalisyon hükümeti kavramı tamamen ortadan kaldırılmakta, en çok oy alan aday, cumhurbaşkanı ve yürütmenin başı olmaktadır. Bu nedenlerle yukarıda bahsedilen krizlerin yaşanmayacağı öngörülmektedir. Aynı zamanda halk, cumhurbaşkanını doğrudan seçeceği ve seçilen cumhurbaşkanının da yürütmenin başı olmasından dolayı halk sürecin en başından beri kimi seçtiğini daha açık ve net bir şekilde bilecektir (Aslan, 2017: 92). Bu durumda yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin, yönetişimin temel ilkelerinden olan şeffaflık ilkesine daha fazla katkı yapacağı düşünülmektedir.

Yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin getirdiği diğer önemli bir değişikliğin bütçeyle ilgili olduğu görülmektedir. Mevcut parlamenter sistemde, bakanlar kurulunun hazırladığı bütçe kanun tasarısı, mecliste plan bütçe komisyonunda görüşülür. Bu komisyona mecliste sandalyesi bulunan siyasi partiler vekil sayılarıyla orantılı olarak üye gönderirler. Plan bütçe komisyonunda görüşülen bütçe kanun tasarısı, daha sonra meclis genel kurulunda görüşülür ve oylanır. Genel kurulda görüşülen ve oylanmış bütçe kanun tasarısı, kabul edilirse onaylanması için cumhurbaşkanına gönderilir. Cumhurbaşkanının bütçe kanun tasarısını onaylamayıp geri meclise gönderme yetkisi bulunmamaktadır (<https://.bumko.gov.tr>). Getirilen önerinin, tam olarak burada şeffaflık ilkesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Yeni anayasa önerisinin, bütçenin hazırlanmasını düzenleyen 15. maddesi, bütçe hazırlama görevini cumhurbaşkanına, bütçeyi onaylama görevini de Türkiye Büyük Millet Meclisine vermektedir. Cumhurbaşkanının hazırladığı bütçe, yasal süre içerisinde yürürlüğe giremez veya meclisten onay alamazsa ne olacağı sorusuna verilen cevabın, şeffaflık ilkesi açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Böyle bir durumda, ne yapılması gerektiği anayasa önerisinin 15. maddesinde açıklanmaktadır. Maddeye göre, Cumhurbaşkanının hazırladığı bütçenin, meclisten onay alamaması halinde geçici bir bütçenin hazırlanacağı belirtilmekte, eğer geçici bütçe de hazırlanamıyorsa yeni bir bütçe kanunu kabul edilene kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilerek uygulanacağı belirtilmektedir. Getirilen bu öneri, şeffaflık ilkesi

açısından değerlendirildiğinde cumhurbaşkanının hazırladığı bütçenin, mecliste kabul edilmediği durumlarda izlenecek yolun açık bir şekilde, basit ve net olarak belirtilmesi yönetim kavramının şeffaflık ilkesine uygun olduğu ve bu ilkenin gelişimine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu konuda açık bir mevzuatın bulunmasının kanun yapıcıların işini kolaylaştıracağı, böyle bir durumla karşılaşıldığı zaman izlenecek yol ve yöntemin belirli olması nedeniyle kısa süre içinde yaşanan soruna çözüm getirileceği, ülkenin herhangi bir kriz durumuna girmeden yönünü tayin etmesine imkân tanıyacağı düşünülmektedir.

Şeffaflık ilkesi açısından diğer önemli bir konu ise olağanüstü hal ile ilgilidir. Mevcut parlamenter sistemde, olağanüstü hali gerektiren sebepler meydana geldiğinde cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, kanunlarda istediği ölçü ve şekilde değişiklik yapma ve gerektiğinde uygulanmakta olan bir kanunun kaldırılması yetkisine sahiptir. Temel hak ve özgürlüklerin kullanılması dahi kısmen ya da tamamen durdurulabilmektedir. Getirilen yeni anayasa önerisinde, olağanüstü hal ilan etme yetkisinin cumhurbaşkanına verileceği, cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle sadece yürütmeye ilgili olan, yürütmenin görev alanına giren konularda kararlar alınabileceği yer almaktadır (Alkan, 2017). Anayasanın 104. maddesinde yapılan düzenlemeyle cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde temel hak ve özgürlükler ile siyasi haklar ve ödevler konusunda herhangi bir sınırlama getiremeyeceği anlaşılmaktadır. Bu açıdan, mevcut sistem ile yeni cumhurbaşkanlığı sistemi şeffaflık ilkesi bağlamında kıyaslandığında, parlamenter sistemde cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna verilen geniş yetkilerin yeni cumhurbaşkanlığı sisteminde olmayacağı görülmektedir. Yeni sistemde cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, sadece yürütmeyi ilgilendiren konularda kararname çıkarılabilecek olması, çıkarılacak konunun belirli ve açık olmasını sağlayacağı, çıkarılacak kararnamenin sınırlarının net olması sebebiyle de yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin şeffaflık ilkesine hizmet edeceği ve bu ilkenin gelişimine önemli katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Buraya kadar bahsedilen konuların, yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin, yönetişimin temel ilkelerinden biri olan şeffaflık ilkesine katkıda bulunan, bu ilkenin daha da gelişmesine hizmet eden konular olduğu düşünülmektedir. Ancak yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin şeffaflık açısından önemli katkılarının yanında, şeffaflık ilkesiyle ters düşen bazı taraflarının olduğu da düşünülmektedir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde yeni oluşturulan cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının kaç kişiden oluşacağı açıklanmamaktadır. Bu durumun en azından belirli bir sınır aralığında açıklığa kavuşturulmasının şeffaflık ilkesi açısından gerekli ve önemli olduğu düşünülmektedir. Şeffaflık ilkesi açısından olumsuz olarak nitelendirilebilecek olan diğer bir konu da halkın cumhurbaşkanı yardımcılarını, cumhurbaşkanıyla birlikte seçemeyip, yardımcılarını seçimden sonra doğrudan cumhurbaşkanınca atanacak olmasıdır. Dünyada başkanlık sistemiyle yönetilen birçok ülkede oy pusulalarında başkan yardımcılarının da isimleri yer almaktadır. Bu durumda halk, başkan ile birlikte yardımcısını da açık bir şekilde seçmekte daha en başında desteklediği başkan adayının yardımcısının, kim olduğunu bilmektedir. Burada bahsedilen nedenlerden dolayı, bu konuların şeffaflık ilkesine ters düştüğü ve yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin bu haliyle şeffaflık ilkesinin gelişimini engelleyeceği düşünülmektedir.

3.2. Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Hesap Verilebilirlik

İdarenin eylem ve işlemlerini hukuk kuralları ve kamunun yararı içinde keyfilikten uzak tutması hesap verilebilirlik ilkesi sebebiyle gerçekleşmektedir. Ülkemizde hesap sorabilmek açısından siyasi mekanizmalar başta olmak üzere mali, idari ve hukuki dört mekanizmadan oluşmaktadır. Türkiye'de seçim döneminin dört yılda bir yapılması siyasi açıdan en etkili hesap sorma biçimi olarak değerlendirilmektedir. Hesap verilebilirlik, idari mekanizmalara bakıldığında bakanlık ve genel müdürlüklerin yapısında bulundurduğu teftiş kurullarıyla yapılmaktadır. Kamu kurumları ve kamu kurumu niteliği taşıyan meslek kuruluşları, vakıflar, dernekler ve benzeri kuruluşlar teftiş ve inceleme

yapılan alana girmektedir. Ekonomik açıdan bakıldığında, hesap verilebilirlik kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını göstermektedir. Hukuki denetim, kanunların anayasaya uygunluğunun denetimidir. Örnek olarak siyasi partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması bunun açık bir göstergesidir (R.G., Tarih-Sayı: 13.04.2016-29683).

Türkiye’de değişen anayasa maddeleri çoğunlukla siyasi mekanizmalar açısından yönetişimin temel ilkelerinden olan hesap verilebilirlik kavramı kapsamında ele alınarak değişen ve konuyla ilgili olan anayasa maddeleri çalışmada incelenmeye çalışılmıştır.

Anayasa değişikliğinin en önemli özelliklerinden biri olarak karşımıza çıkan yürütmenin iki başlılığı sorunu cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesiyle birlikte başbakanlık kurumunun ortadan kaldırılmasıyla çözüme ulaşacaktır. Bunun sonucunda ileride oluşabilecek muhtemel devlet krizlerinin önüne geçmek amaçlanmaktadır. Yürütme yetkisinin halk tarafından seçilen cumhurbaşkanına verilmesi, cumhurbaşkanını oldukça güçlü ve hesap verilemez bir kurum olacağı endişesini ortaya çıkarmaktadır. Mevcut parlamenter sisteme bakıldığında cumhurbaşkanının pek çok görev ve yetkiye sahip olması “sorumluluğu ve sorumsuzluğu hali” ne çerçeve çizilmesi ile “vatana ihanet” kapsamı dışında sorumluluğu bulunmamaktadır (Miş, Duran, 2017: 65-66). Değiştirilen anayasa maddelerine bakıldığında 105. madde gereğince yürütmenin tek başlı olması ve cumhurbaşkanının doğrudan millet tarafından seçilmesi “cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu” nu bir denge denetleme mekanizması olarak ortaya çıkarmaktadır. Bu konu hakkındaki düzenlemede cumhurbaşkanının kişisel fiillerinden kaynaklı suçlardan da sorumlu olduğu ve TBMM tarafından suçlanıp Yüce Divan’da yargılanabildiği görülmektedir. Değişen anayasa maddesine bakıldığında cumhurbaşkanının sorumluluk alanının değiştirilmesi ve yürütmenin icra kanadı haline dönüştürülmesi cumhurbaşkanının yargılama alanının hesap verilebilir bir hal aldığını göstermektedir.

Cumhurbaşkanı nitelikleri ve tarafsızlığının açıklandığı Madde 101 de değişiklik yapılan anayasa maddeleri içerisinde yer almaktadır. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ülke yönetiminde alınan kararların kim tarafından alındığı konusunda netlik kazandırmakta ve hesabın kime sorulacağına, sorumluluğun kimde olduğuna cevap vermektedir. Mevcut parlamenter sistemde güçler ayrılığının görünür olmaması sonucu yasama ve yürütme arasında sorumluluk net anlaşılammakta ve dolayısıyla hesap verilebilirlik kavramına tatmin edici bir cevap bulunmamaktadır.

Türkiye’de Yargıtay’ın internet sitesinden ulaşılan 15.02.2017 tarihi bilgisine göre 92 siyasi parti bulunmakta ve birçoğu “tabela partisi” olarak yer almaktadır. (<https://yargitaycb.gov.tr>). Bu siyasi partilerinden sadece dört siyasi parti grubunun temsil yetkisi bulunmaktadır (<https://tbmm.gov.tr>). Türk siyasi tarihine bakıldığında 94 yılda 65 hükümetin iktidara geldiği görülmektedir. Siyasi istikrarsızlıklar ve darbeler sonucu 1961 yılından 2002 yılına kadar 19 koalisyon ve azınlık hükümeti kurulmuştur.⁴ Bu durum partilerin seçildikleri süreçte kendi programlarını uygulamada zorluk yaşamasına, alınan kararlarda hangi partinin ne ölçüde etkili olduğunun anlaşılammamasına ve dolayısıyla kimden hesap sorulabileceği bilinmemesine neden olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise sistemin doğası gereği partiler uyum içinde çalışmak ve birleşmek durumundadır. Bu durum merkez sağ ve merkez sol partisi olarak iki partili siyasi yapıya geçişte demokratik istikrar ve hesap verilebilirlik açısından önem arz etmektedir.

TBMM’de Madde 98 ve Madde 106’da gerçekleştirilen değişiklik ile “meclis araştırması”, “genel görüşme”, “meclis soruşturması”, ve “yazılı soru” yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanmaktadır. “gensoru” ve “güvenoyu” kavramları maddelerde yapılan değişiklik ile çıkarılmıştır. “Gensoru”, parlamenter sistemin bir gerekliliği olarak yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olmasından dolayı ortaya çıkmaktadır, meclisin desteğini çektiği hükümetlerin güvensizlik oyu verilerek düşürülmesine neden olmaktadır (Bilir, 2013: 8). Cumhurbaşkanı sisteminde yürütme organı doğrudan

⁴ Türkiye Cumhuriyeti koalisyon ve azınlık hükümetlerini ayrıntılı olarak Ek. 1 kısmından bakınız.

başkana karşı sorumludur. Bunun neticesinde mevcut parlamenter sistemde yer alan bu denetim şeklinin yürütme kanadında hesap verilebilirlik ilkesinin kalktığını söylemek yanlışlık oluşturacaktır, kavramın değişikliğe uğrayıp el değiştirdiğini söylemek mümkündür. Parlamenter sistemde yönetimde olan hükümetin, göreve yeni başlaması sürecinde diğer meclis üyeleri tarafından hükümeti yönetip yönetemeyeceği konusunda güvenoyu alması gerekmektedir (Bilir, 2013:8). Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmenin başı, doğrudan halk tarafından seçildiği için halkın güvenip atadığı kişi meşrudur ve görevine uygun olmaması durumunda bir dahaki seçim sürecinde halk nezdinde seçilme yeterliliğini kaybetme durumu vardır. Bu açıdan bakıldığında halk tarafından güven alan yürütme, halka hesap vermek durumundadır.

Anayasa'nın 119. ve 120. Maddesi'nde sıkıyönetim usulü kaldırılarak olağanüstü hal ilanında değişiklikler yapılmıştır. Mevcut anayasada tanımlanan OHAL; “doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar, ağır ekonomik bunalım” ve “şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebebiyle” ilan edilmektedir ve yönetim kamu yetkililerine verilmektedir. Doğabilecek tehlikelere karşı yetki il valiliklerine verilmektedir ve bu dönemde sıkıyönetim mahkemeleri bulunmamaktadır. Sıkıyönetim ise OHAL hallerinin dışında kalan ve daha vahim hallerde ilan edilen bir durumdur. Sıkıyönetim durumunda devletin kurum ve kuruluşları askeriyenin vermiş olduğu kararlarla yönetilmektedir, eylem ve işlemlerinden dolayı herhangi bir kurum tarafından denetlenememektedir (Gözler, 2000: 825-828). Bu Anayasa değişikliği ile birlikte; sıkıyönetim kavramının kaldırılması, benzeri durumlarda halk tarafından seçilenlerin ülkeyi yönetmesi ve olağanüstü durumlar karşısında halka ve yargıya karşı hesap verilebilir hale dönüşmesine katkı sağlamaktadır.

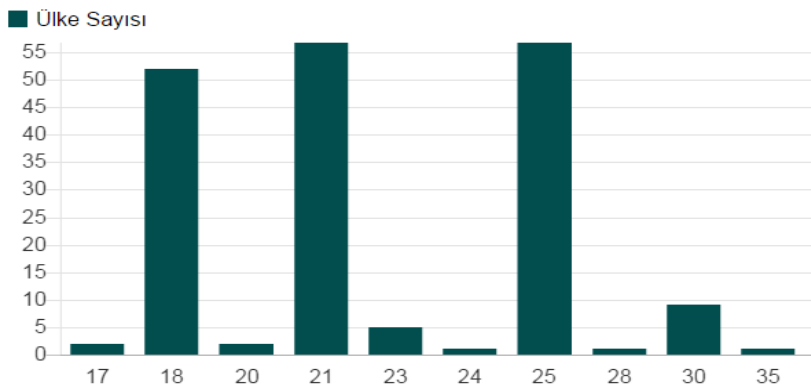
3.3. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yönetişim ve Katılım

Demokrasinin temel unsurlarından ve yönetişimin de temel bir ilkesi olan katılım ilkesi, toplumun yönetimin belli konularda doğrudan ya da dolaylı olarak söz sahibi olabilmesi anlamına gelmektedir. Demokrasilerde katılımın fazla ve aktif olması o yönetimin veya idari sistemin demokratik bir yapıya sahip olduğu sonucunu çıkarmaktadır. Ülkemizde yönetim yapılarında katılımın artmasına engel olan en önemli nedenlerden birisi seçilme yaşının Avrupa ülkelerine oranla daha yüksek bir oranda olduğu söylenebilir.

TBMM Araştırma Merkezi'nin hazırlamış olduğu karşılaştırmalı anayasa çalışmalarına bakıldığında ise Avrupa ülkelerinin büyük çoğunluğunda seçilme yaşının 18 olarak belirlendiği ve seçme yaşına kavuşan her bireyin aynı zamanda seçilme hakkını da elde ettiği görülmüştür (Bilgin, 2011: 1-14).

Tablo 1: Avrupa Ülkelerinde Seçilme Yaşı

Ülkelerin yüzde 89'u seçilme yaşını 18, 21 veya 25 olarak kabul ediyor



Kaynak: Parlamentolar Arası (IPU)

Tablo 2: Avrupa'da Seçilme Yaşı



Kaynak: Parlamentolar Arası Birlik (IPU)

Ülkemizde ise mevcut sisteme gelinceye kadar, seçilme yaşı birçok düzenlemeden geçmiştir. İlk olarak 1876'da ilan edilen Kanun-u Esasi seçilme yaşını 30 olarak belirlemiştir. Daha sonraki süreçte ise 1924 Anayasası'nda 22, 1934 değişikliğinde yeniden 30, 1982 Anayasası'nda yine aynı şekilde 30 olarak düzenlenmiştir. Daha sonra genç bireylerin yönetimde daha fazla söz sahibi olması ve yönetime katılmalarının kolaylaşması adına 2006'da yapılan değişiklik sonrasında seçilme yaşı 25 olarak kabul edilmiştir (İzmir, t.s: 58-Kılıç, 2017).

Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin halk oylamasından geçmesinden sonra ise genç bireylerin yönetimin işleyişine katılmalarını sınırlandıran 25 yaş sınırı düşürülerek 18 olması düşünülmektedir. Ülkemizde yaşanan 12 Eylül süreci depolitizasyon süreci ile gençlerin politikadan uzaklaştığı ve soğuduğu bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu süreçte siyasi partiye üye olmak anarşizm ile ilişkilendirilmekte ve kutuplaşmalara yol açtığı görülmektedir. Dünyadaki gelişmelerin etkisi ile 1960 kuşağı gençlerin siyasete dahil olması ile belli bir olgunlaşma gerçekleştirmiştir. 1980'den sonraki süreçte bu olgu olumsuz olarak nitelendirilmiş ve depolitik bir unsur olarak görülmüştür. Bunun önüne geçmek için 18 yaş uygun bir uygulama olabileceği düşünülmektedir. Seçilme yaşının 18 olması milletvekili seçilmesi anlamına gelmeyeceği, yöneticiliği ve siyaseti öğrenerek milletvekili seçilmesi açısından bilgi ve deneyim oluşturabileceği öngörülmektedir. 18 yaş, siyasetin ayrıştırıcı özelliği değil siyaset akademisi olarak eğitici yönüyle uygulanabilir. Bu durum da daha nitelikli bir meclisin oluşmasına imkân sağlayacaktır. 12 Eylül'ün gençleri siyasetten uzaklaştırmasının ve siyaseti kötü bir unsurmuş gibi göstermiş olmasının engelleri de bu değişikliklerle kırılmış olacaktır.

Katılımla doğrudan bir ilişki içinde olmasa dahi dolaylı yoldan diğer bir unsur, seçilen milletvekili sayılarının ülke içindeki dağılımıdır. Cumhuriyetten günümüze kadar ülkemizde parlamentoda mevcut bulunan milletvekili sayısı dönemsel olarak farklılık arz etmiştir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerinden ulaşılan bilgilere göre bazı dönemler vekil sayıları artış göstermiş bazı dönemlerde ise eksiltilmeye gidilmiştir. 1995 yılından bu yana 550 olarak devam eden milletvekili sayısı, ülkenin mevcut durumunda nüfusunun da artması ile belli oranda bir artışın yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Tablo 3: Parlamentoda Yıllara Göre Milletvekili Sayısı

YIL	SAYI
1935	399
1939	429
1943	455
1946	465
1950	487
1954	541
1957	610
1961	450
1965	450
1969	450
1973	450
1977	450
1983	399
1987	450
1991	450
1995	550
1999	550
2002	550
2007	550
2011	550

Kaynak: http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1061 (26 Mart 2017)

Ülkenin artan nüfusu da dikkate alındığında bir milletvekilinin temsil ettiği kişi sayısı Avrupa örneklerine göre fazla olduğu görülmektedir. Avrupa da 50 bin kişiyi bir kişi temsil ederken ülkemizde bu oran 1/150.000 olarak görülmektedir. Milletvekili vatandaşını doğrudan temsil etmekte ve dolaylı yoldan yönetime katılmasını sağlamaktadır. Bu durumda halkın dolaylı yoldan yönetime katılmasının bir etkeni olan milletvekili sayısının artırılması gerektiğini ortaya koymaktadır (<https://tbmm.gov.tr>).

Mevcut sistemde 81 ilden ve toplam 85 seçim çevresinden 550 milletvekili ile oluşan parlamentodaki (<http://yasader.org>) koltuk sayısı, yeni dönemde geçilmesi düşünülen cumhurbaşkanlığı sistemi ile 550’den 600’ çıkarılması amaçlanmıştır. 600’e çıkarılan milletvekili sayısı ile halkın temsili artacak ve kişilerin yönetime katılımları daha fazla sağlanmış olacaktır. Halkı temsil eden milletvekilleri halktan aldıkları yetki ve onaylarla halk adına parlamentoda bir takım iş ve işlemleri yürütecektir. Bu yolla da devlet yönetiminde halk söz sahibi olabilme gücüne kavuşmuş olacaktır.

SONUÇ

Yöneten ile yönetilen arasında oluşan uçurumun azalmaya başladığı günümüzde halkın mümkün olan her alanda ve biçimde karar alma sürecine katılımını isteyen ve kamusal hizmetlerin etkin, verimli ve şeffaf bir biçimde verilmesini öngören yönetim kavramı, yönetim alanı ve ülke kaynaklarının kullanımı açısından yeni bir sürece girildiğini göstermektedir.

Dünyada devletlerin gelişimlerini devam ettirebilmek açısından yeni yollar aradığı görülmektedir. Ülkemizde bu arayışların sonucunda “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak nitelendirilen hükümet sistemiyle sorularına cevap aranmaktadır. Bu hükümet sistemi; yasama ve yürütme organları arasında daha istikrarlı ve koordineli çalışmalarını sağlayacak, bürokraside atanmış ve seçilmiş tartışmasına son verecek, seçilmiş bir cumhurbaşkanının bulunduğu demokratik bir mekanizma olduğu düşünülmektedir.

Demokratikleşme yolunda yaşanan gelişmeler, ekonomik değişimler, yaşanan doğal afet ve 15 Temmuz 2016’da yaşanan darbe girişiminde halkın ne kadar etkili olduğu görülmüş ve bu gibi önemli nedenlerle mutlak surette halkın aktif bir şekilde yönetime katılması ve iktidarın bu şekilde meşruiyetini güçlendirmesi önem kazanmıştır. Bu durum çok aktörlü ve uzlaşmacı yönetim anlayışının gelişmesine katkı sağlamıştır. Devletin kendi içinde gerçekleştirdiği bu reformlar yönetim düşüncesinin önemli bir yere gelmesine neden olmuştur. Türkiye’de “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” ile birlikte yönetim kavramının; hukuka uygun ve hukuk üstünlüğünün bilincinde bir kamu yönetiminde demokratik katılımı temel alarak oluşturulmuş, vatandaşın hesap sorabilme hak ve görevine sahip olduğu, kamu görevlilerinin de hesap verebilme yükümlülüğüne olanak tanıdığı açık ve şeffaf bir yönetim tarzı olarak tanımlanabildiği görülmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda yer alan “egemenlik milletindir” sözü ile milletin yönetime katılımı amaçlanmaktadır. Mevcut parlamenter sistemde, bu sözün anlamını tam anlamıyla karşılayamadığı görülmektedir. Seçilmiş iktidarın yetkilerini daraltan kurumların yer aldığı ve meşru yollarla mecliste yer alan birçok partinin kapatıldığı durumlarla karşılaşmıştır. Hükümet sistemi değişikliği ile seçilmiş

olanların kararlarının uygulanmasına engel teşkil eden vesayet organlarının baskısına karşı halkın iradesi ön plana çıkarılmak istenmiştir.

Egemenliğin sahibi millet ile egemenliğin temsil yetkisini kullananlar arasındaki ilişkinin net olmasını gerektiren unsur hesap verilebilirlik ilkesi ile açıklanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı sisteminin en önemli unsurları arasında bulunan hesap verilebilirlik ilkesi gereği yasama ve yürütme otoritesinin doğrudan halk tarafından belirlenmesi ve oluşturulan kamu politikalarından dolayı kimden hesap sorulabileceği daha iyi bilinmektedir. İdarenin eylem ve işlemlerinden dolayı hukuk kuralları ve kamunun yararı için keyfilikten uzak tutulması değişen anayasa maddelerine göre kıyaslanarak değerlendirilmektedir.

Yönetimin aldığı kararlardan halkın haberdar edildiği, yapılan iş ve işlemlerin daha basit, açık ve anlaşılır olduğu, şeffaflık ilkesi sonucunda gelişmiş demokrasilerin özellikle son zamanlarda daha şeffaf bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. Gelişmekte olan Türkiye’de, şeffaflık konusunda birtakım çalışmalar yapılmasına rağmen henüz istenilen düzeyde olunamadığı bilinen bir gerçektir. Kısa bir süre sonra halk oylamasına sunulacak olan yeni cumhurbaşkanlığı sisteminde, halk kimi seçtiğini kimi yürütmenin başı yaptığını açık ve net bir şekilde bilecektir. Parlamenter sistemde yeterli vekile sahip siyasi parti olmadığında koalisyon hükümeti kurulması gibi uygulamalar yeni sistemde yer almayarak halk tarafından en fazla oyu alan aday cumhurbaşkanı seçilecektir.

Mevcut sistemde olağanüstü hal dönemlerinde OHAL Kararnameleri ile konu unsuru bakımından her konunun düzenlenebileceği, düzenlemelerin gerekli olması ve çekirdek haklar dışında kalan alanlara müdahale edeceği bilinmektedir. Yeni sistemde olağanüstü hal dönemlerinde, temel hak ve özgürlükler ile siyasi haklar ve ödevler konusunda herhangi bir sınırlama getirilemeyeceği ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürütme alanına giren konuların düzenleneceği anlaşılmaktadır. Sınırlandırmanın açık bir şekilde ifade ediliyor olması yeni sistemin şeffaflık ilkesine hizmet edeceği izlenimi doğurmaktadır. Yeni sisteminin şeffaflık ilkesine yapacağı düşünülen bu katkıların yanı sıra, şeffaflık ilkesiyle bağdaşmayan bazı konular da mevcuttur. Halkın cumhurbaşkanı yardımcısının kim olacağını bilememesi, yapılacak olan seçimlerde oy pusulalarında yardımcının adının yer almayacak olması ve cumhurbaşkanlığı makamının kaç kişiden oluşacağını açık bir şekilde ifade edilmemesi örnek olarak gösterilebilir.

Çalışmanın bir diğer ilkesi olarak karşımıza çıkan katılım; idarenin iş ve işleyişinde halkın söz sahibi olması olarak tanımlanabilir ve yönetişimin en temel maddelerinden bir tanesidir. Halk, bireyi olduğu ülkenin ya da yönetimin sorunları doğrultusunda kendi fikirlerinin de değer gördüğünü hatta fikirlerinin uygulandığını görmeyi isteyecektir. Bu durum da katılımın demokrasilerde son derece gerekli bir unsur olduğunun sonucunu doğurmaktadır.

Çalışmanın katılım ilkesi kapsamında genel bir değerlendirilmesi yapıldığında görülmektedir ki seçim sistemi üzerinde birtakım değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Örneğin; seçim barajının %10 dan %8 oranına düşürülmesi, liste usulü yerine partilerin ön seçim uygulayarak parti tabanına teamül yoklaması yaptırması ve parti disiplininin meclis disiplini şeklinde algılanması yerine sistemi revize ederek uyumlu şekilde demokratik bir yapılanmaya ve belli bir siyaset olgunluğuna getirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak halkın iradesi ile halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının daha meşru olduğu, iki başlı bir yürütmenin yok edilerek kime hesap sorulacağı netleştiği, daha anlaşılır daha açık kanun ve anayasa maddeleriyle, şeffaf bir düzene geçileceği öngörülmektedir. Bu düzenleme ile ülkenin daha fazla demokratikleşeceği ve dünya üzerindeki demokrasisi güçlü bir ülke olarak kendine sağlam bir yer bulacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Alkan, H. (2017), ‘‘Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yasama Alanını Daraltıyor Mu?’’, <http://www.star.com.tr/acik-gorus/cumhurbaskanligi-sistemi--7cyasama-alanini-daraltiyor-mu-haber-1180972/>, (1 Nisan 2017).
- Aslan, A. (2017), ‘‘Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü İhtiyacı Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma’’, *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Miş N., Duran B. (ed.), Ankara, Seta Yayınları, ss.85-143.
- Bayramoğlu, S. (2010), *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, 2. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları.
- Bilgin M. (2017), ‘‘Çeşitli Ülke Anayasalarında Seçimlere İlişkin Hükümler’’ https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/secimlere_iliskin_hukumler.pdf, (1 Nisan 2017).
- Bilir, F. (2013), ‘‘Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkinliği’’, *Yasama Dergisi*, S.25, ss. 7-16.
- Bozkurt, Ö., Ergun T. (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara, TODAİ Yayınları.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>, (25 Mart 2017).
- Coşkun, B., Aktaş M. (2015), *Başkanlık Sistemi*, Ankara, Liberte Yayınları.
- Çukurçayır, M. A.(2003), ‘‘ Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim’’, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Acar M., Özgü H. (ed.), Ankara, Nobel Yayınları, ss.259-276.
- Gözler, K. (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınları.
- Güler, Birgül A. (2003), ‘‘Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye’’, *Praksis Dergisi*, Kış-Bahar, ss. 93-116.
- Gündoğan, E. (2010), ‘‘Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar’’, *Yönetişim*, Çukurçayır A. M., Eroğlu T. H., Eşki Uğuz H. (ed.), Konya, Çizgi Yayınları, ss.15-55.
- İzmir, G. (2017), ‘‘Milletvekilliği Seçilme Yeterliliği ve Bu Sıfatın Kazanılması’’ http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2011/sayi18/51-116.pdf, (25 Mart 2017).
- Kılıç, M.(2017), ‘‘Demokratik Siyasal Temsil: Seçilme Yaşı’’ <https://akademikperspektif.com/2017/03/13/demokratik-siyasal-temsil-secilme-yasi/>(25 Mart 2017).
- Miş N., Duran, B. (2017), ‘‘Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi’’, *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Miş N., Duran B. (ed.), Ankara, Seta Yayınları, ss.17-50.
- Öztoprak, A. (2011), ‘‘Yönetişim Yaklaşımı ve Belediyeler: Yönetişim Göstergeleri açısından Malatya Belediyeleri Araştırması’’, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.
- Palabıyık, H. (2003), ‘‘Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar’’, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Çukurçayır A. M., Tekel A. (ed.), Konya, Çizgi Yayınları, ss.225-279.
- Periodicals IPU Publications, <http://www.ipu.org/english/perdcls.htm#Quarterly> (26 Mart2017).
- R.G., Tarih-Sayı: 13.04.2016-29683.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim (27 Mart 2017).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/baskanlik_sistemi.pdf (20 Mart 2017).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/koalisyon_hukümetleri/Koalisyon_Hukümetleri_C3.pdf (1 Nisan 2017).

Türkiye Cumhuriyeti Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, <http://www.yargitaycb.gov.tr/sayfa/faaliyette-olan-siyasi-partiler/1088> (27 Mart 2017).

Türkiye İstatistik Kurumu, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1061 (26 Mart 2017).

Yalçın, A. (2010), “İyi Yönetişim İlkeleri Ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

Yasader, http://www.yasader.org/web/stk_el_kitabi/son/1-birincibolum-2.pdf (24 Mart 2017).

EK:1. Türkiye Cumhuriyeti Koalisyon ve Azınlık Hükümetleri

Hükümet Numarası	Hükümetin Biçimlenme Şekli ve Başbakan	Başlangıç Tarihi	Bitiş Tarihi
26	CHP + AP Hükümeti (Başbakan : İsmet İnönü)	20 Kasım 1961	25 Haziran 1962
27	CHP + YTP + CKMP Hükümeti (Başbakan : İsmet İnönü)	25 Haziran 1962	25 Aralık 1963
28	CHP + Bağımsızlar Hükümeti (Başbakan : İsmet İnönü)	25 Aralık 1963	20 Şubat 1965
37	CHP + MSP Hükümeti (Başbakan :Bülent Ecevit)	26 Aralık 1974	17 Kasım 1974
39	AP + MSP + MHP + CGP (Başbakan: Süleyman Demirel)	31 Mart 1975	21 Haziran 1977
40	Azınlık Hükümeti (Başbakan: Bülent Ecevit)	22 Haziran 1977	22 Ağustos 1977
41	AP+MSP+MHP Hükümeti (Başbakan: Süleyman Demirel)	21 Temmuz 1977	5 Ocak 1978
42	CHP + Bağımsızlar Hükümeti (Başbakan: Bülent Ecevit)	5 Ocak 1978	12 Kasım 1979
43	Azınlık Hükümeti (Başbakan: Süleyman Demirel)	12 Kasım 1979	12 Eylül 1980
49	DYP + SHP Hükümeti (Başbakan: Süleyman Demirel)	20 Kasım 1991	16 Mayıs 1993
	DYP + SHP Hükümeti (Başbakan: Erdal İnönü)	16 Mayıs 1993	25 Haziran 1993
50	DYP + SHP Hükümeti (Başbakan: Tansu Çiller)	25 Haziran 1993	5 Ekim 1995
51	Azınlık Hükümeti (Başbakan: Tansu Çiller)	5 Ekim 1995	30 Ekim 1995
52	DYP + CHP Hükümeti (Başbakan: Tansu Çiller)	30 Ekim 1995	6 Mart 1996
53	ANAP + DYP Hükümeti (Başbakan: Mesut Yılmaz)	6 Mart 1996	28 Haziran 1996

54	RP + DYP Hükümeti (Başbakan: Necmettin Erbakan)	28 Haziran 1996	30 Haziran 1997
55	ANAP + DSP + DYP Hükümeti (Başbakan: Mesut Yılmaz)	30 Haziran 1997	11 Ocak 1999
56	Azınlık Hükümeti (Başbakan: Bülent Ecevit)	11 Ocak 1999	28 Mayıs 1999
57	DSP + MHP + ANAP Hükümeti (Başbakan: Bülent Ecevit)	28 Mayıs 1999	18 Kasım 2002

Kaynak: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/koalisyon_hukümetleri/Koalisyon_Hukümetleri_C3.pdf (1 Nisan 2017)

KISALTMALAR

HP: Cumhuriyet Halk Partisi

RP: Refah Partisi

AP: Adalet Partisi

DSP: Demokratik Sol Parti

YTP: Yeni Türkiye Partisi

DYP: Demokrat Türkiye Partisi

CKMP: Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi

MSP: Milli Selamet Partisi

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

CGP: Cumhuriyetçi Güven Partisi

DYP: Doğru Yol Partisi

SHP: Sosyal Demokrat Halkçı Parti

ANAP: Anavatan Partisi