

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

Presidential Government System and Effects of Public Administration

Gönderim Tarihi: 07.03.2018

Kabul Tarihi: 14.07.2018

Doi: 10.31795/baunsobed.443821

Tahsin GÜLER*

ÖZ: Demokratik hükümet sistemlerinin en yaygın uygulamaları başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olarak bilinmektedir. Günümüzde, bir asrı aşan bir süredir uyguladığı parlamenter sistemi terk etmeye hazırlanan Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak ifade edilen, başkanlık sistemi temelli ve Türkiye'ye özgü olarak hazırlanmış yeni bir sisteme geçiş sürecini yaşamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerinde ciddi etkiler yaratacaktır. Yeni sistemde özellikle, kamu bürokrasisinin, kaldırılacak olan Başbakanlık kurumu bünyesindeki kurumların ve bakanlıkların bu etkileri en çok hissedecek temel yapılar olacağı aşikar gözükmektedir. Bu bağlamda kamu yönetiminde hızlı karar almaya dönük dinamik bir yapı tasavvuruyla yürütmenin başı olarak ekibini (yardımcıları ve bakanları) kuracak olan Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerini atama ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleleri çıkarma yetkileriyle kamu yönetiminin ve bürokrasinin işleyişini domine edecektir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkanlık Sistemi, Yürütme.

ABSTRACT: The most common applications of democratic government systems are known as the presidential system, the semi-presidential system and the parliamentary system. Recently, Turkey that prepared to leave the parliamentary system that implemented a very long time, is experiencing the transition to a new system that expressed as a Presidential Government System, based on presidential system and designed to be inheritance to Turkey.

* Dr, Öğr. Üye., Balıkesir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: gulert1043@gmail.com, . ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7729-5172

Presidential Government System will have serious effects on the structure and function of public administration. In this new system, especially the public bureaucracy, institutions and ministries within the Prime Ministry institution to be removed will be the most affected structures. In this context, the president as a head of executive power, will constitute his team (assistants and ministers) to create a dynamic structure to make a rapid decision in public administration and the president will dominate the functioning of public administration and bureaucracy with the powers of appointing top executives and ordinance power.

Keywords: Presidential Government System, Presidential System, Executive.

GİRİŞ

Siyasal kuruluşların en geniş ve gelişmiş, en iyi örgütlenmiş ve en kapsayıcı olanı, siyasal olaylar ve iktidar ilişkilerinin içerisinde cereyan ettiği kurum olan devlet, modern anlamda ortaya çıktığı Westphalia Barışı'ndan (1648) bu yana klasik siyaset biliminin temel aktörü olmuştur. Devlet gücünü kimin nasıl kullanacağı, hükümet etme hakkını nasıl elde edeceği sorunsalı çeşitli hükümet sistemlerinin ortaya çıkmasıyla çözülmeye çalışılmıştır. Yönetmel devletin inşa sürecinde şekillenmiş ve halende şekillenmekte olan demokratik hükümet sistemlerinin günümüzde en yaygın uygulamaları başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olarak bilinmektedir.

Her ülkenin, kendi tarihsel, siyasal, sosyal ve kültürel yapısına ve konjonktürel şartlara göre şekillendirdiği hükümet sisteminin en iyi yönetimi arama gayesiyle dinamik bir yapı arz etmesi olağan bir durumdur. Bugünlerde yaşanmakta olan Türkiye örneğinde olduğu gibi bu yapıların değişim ve dönüşüm içinde olması da bunun bir sonucudur.

Sözü edilen değişim, temelleri Osmanlı'da, 1876 Anayasasında atılan, 1921 ve 1924 Anayasaları dönemindeki kısa bir zaman hariç tutulursa günümüze kadar uygulanan parlamenter sistemin yerine, başkanlık sistemi temelli olarak geliştirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi öngörmektedir. Bugün gelinen nokta kamuoyunda başkanlık sistemi tartışmaları olarak bilinen ve 1960'lı yıllardan bu yana yaşanan bir sürecin artık son evresini yansıtmaktadır. 16 Nisan 2017'de yapılan anayasa değişikliği referandumuyla parlamenter sistemin yerine öngörülen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kararı alınmış, içinde bulunduğumuz süreçte yeni sisteme yönelik uyum yasaları ve geçiş düzenlemeleri hazırlanmaktadır.

Sürecin bu aşamaya evrilmesinde ülke gündeminde uzun süre yer alan başkanlık sistemi tartışmalarının önemli katkısı olmuştur. 2000'li yıllara kadar dar bir kapsamda, bazı siyasi liderlerin kamuoyunun nabzını tutmaktan öte

gitmeyen girişimler şeklinde dile getirdiği başkanlık sistemi tartışmaları bu tarihten sonra 2002 yılında iktidara gelen Ak Parti hükümetleri tarafından daha etkili ve sürekli olarak gündemde tutulmuş, tartışmalar sonuç almaya yönelik bir tarzda gerçekleştirilmiştir. Bunun en önemli sebeplerinden birisi hiç şüphesiz iş başına gelen iktidarın vesayet odaklarına (sivil bürokratik vesayet, askerî vesayet ve yargı vesayeti) karşı değişim ve dönüşümü hedeflediğini her fırsatta dile getiren siyaset anlayışı olmuştur. 2007 yılına gelindiğinde parlamenter sistemin bir krizi olarak nitelendirilen 367 krizi ve sonrasında yapılan referandumla gerçekleştirilen cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği başkanlık sistemine giden süreçte somut bir değişiklik olması açısından önemli olmuştur. Giderek yoğunluk kazanan sistem değişikliği tartışmalarının üzerine, 7 Haziran 2015 seçim sonuçlarıyla hükümetin kurulamamasının parlamenter sistemin başarısızlık hanesine yazılması, toplumun bir kesiminde, parlamenter sistemin kriz üretmeye yatkın bir sistem olduğu inancını pekiştirmiş ve hükümet sisteminin değişimi için gerekli şartların olgunlaşmasını sağlamıştır.

Bugün artık yıllardır tartışılmış olan parlamenter sistem ve başkanlık sistemlerinin ne olduğu, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerine göre konumları gibi sistemin temel özelliklerini belirten konuların ötesine geçip sistemin nasıl işleyeceğinin ve pratikte nasıl uygulanacağını şekillendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda yapılan bu çalışmayla dünyada çeşitli örnekleri olan ve başkanlık sistemi olarak tanımlanan yönetim sisteminin Türkiye'ye özgü olarak geliştirilen şekli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kamu yönetimine etkileri ve yürütmenin işleyişinde meydana getireceği muhtemel değişiklikleri tartışmak amaçlanmıştır. Makalede öncelikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine referans olması bakımından başta güçler ayrılığı prensibi olmak üzere başkanlık sisteminin dayandığı temel ilkeler ve parlamenter sistemden ayrılan yönlerine değinilmiş, sonrasında sistemin en başarılı örneği olarak görülen Amerika Birleşik Devletleri (ABD) uygulaması ile sistemin avantaj ve dezavantajlarına yer verilmiştir. İlerleyen aşamada Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmaları tarihsel olarak ele alınmış, gerek destekleyen gerekse de sisteme karşı çıkanların argümanlarını içeren güncel tartışmalara yer verilmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise yeni sistemin etkileyeceği odak nokta olan yürütmede dolayısıyla kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde yaratması muhtemel değişiklikler üzerinde yoğunlaşılacaktır.

Çalışmada yöntem olarak tanımlayıcı (descriptive) bir yaklaşım kullanılmış olup olgulardan hareketle yapılan yorum ve öngörülerin sürecin nasıl evrilebileceği/evrilmesi gerektiği konusunda araştırmacılara fikir vereceği değerlendirilmektedir.

GÜÇLER AYRILIĞI PRENSİBİ

Günümüze kadar hükümet sistemlerinin ve yönetsel devletin inşa sürecini Montesquieu'nun güçler ayrılığı prensibi (*separations of power*) şekillendirmiştir (O'Toole 1987: 17). Montesquieu'ya göre kuvvet mutlaka sınırlandırılmalı, kuvvet kuvveti durdurmalıdır. Çünkü kuvvetler birliğinden despotluk doğar. Siyasal iktidarın kötüye kullanılmaması için iktidarın iktidarı durdurması ve arada bir dengenin kurulması gerekmektedir. Dolayısıyla kanunu koyan kuvvet ile uygulayan kuvvet farklı olmalıdır (Fendoğlu, 2015: 695). Öyle ki Montesquieu'nun temelde "geçici veya sürekli kanunlar yapma; eskiden yapılmış olanları düzeltme ya da yürürlükten kaldırma işi" olarak nitelendirdiği "yasma", hükümdar veya yöneticinin "savaş veya barış yapma, elçi gönderip kabul etme, güvenliği kurma, istilaları önleme" şeklinde nitelendirdiği "yürütme" ve "suçluları cezalandırma ve özel kişi uyuşmazlıklarını yargılama" olarak belirttiği "yargı" kuvvetlerinin birbirlerine olan mesafeleri ve konumları yönetim sisteminin de şeklini belirlemektedir.

Kuvvetlerin yürütmede birleştiği sistemler diktatörlük ve mutlak monarşiler olurken kuvvetlerin yasamada birleştiği sistem ise "meclis hükümeti sistemi" olarak karşımıza çıkmaktadır. Montesquieu'ya göre hürriyetin tesisi ve korunması için gerekli olan kuvvetler ayrılığı prensibi ise sert bir ayırmda "başkanlık sistemi"ni, yumuşak bir ayırmda ise "parlamber sistem"i karşımıza çıkarmaktadır (Gözler, 2017: 63- 64). Diğer bir deyişle hükümet sisteminin başkanlık sistemi mi yoksa parlamber sistem mi olduğu yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin niteliğiyle belirlenmektedir. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerini etkileme kapasitesinin fazlalığı sistemi parlamberizme yaklaştırırken her ikisi arasında katı bir ayrılığın varlığı ise sistemin başkanlık sistemi olarak şekillenmesini sağlamaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 10).

BAŞKANLIK SİSTEMİ

Dünyada en çok uygulanan sistem başkanlık sistemidir. Fakat sistemin tek tip olmadığı, her ülkede aynı özellikleri taşımadığı bilinmelidir. Örneğin ABD sisteminden farklı olarak Çin ve Küba'da başkan meclise danışmadan yetki kullanmazken bazı Afrika ülkelerinde sistemin diktatörlüğe benzer biçimde uygulandığı görülmektedir (Fendoğlu, 2015: 741). Bu bakımdan çalışmada başkanlık sistemi incelenirken dünyadaki en köklü ve başarılı uygulamalardan birisi olan ABD sistemi referans alınmakta dolayısıyla tespitler/açıklamalar ABD başkanlık sisteminin genel karakteristik özellikleri üzerinden yapılmaktadır.

En temel karakteristiği kuvvetler ayırımına dayanması olan başkanlık sisteminde sözü edilen yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden bağımsız olarak seçilen ve görev yapan kurumlardır. Yasama ve yürütme arasındaki sert ayırımın

başkanlık sisteminin iki önemli özelliğinden doğduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi her iki kuvvetin birbirlerinden ayrı olarak doğması/seçilmesi ikinci olarak ise her iki kuvvetin birbirlerinin ömrünü kısaltmamasıdır. Böylece yasama ve yürütme bu anlamda doğuş ve varoluş bakımından birbirlerinden ayrıdır (Shugart ve Haggard, 2001: 64). Sistem, çalışma prensibi olarak yürütme ve yasama yetkileri arasındaki farklılaşmayı kurumsallaştırarak (hem de yasama organını iki bölüme ayırarak) fren ve denge sistemi oluşturmakta, güçlerin ayrılmasıyla oluşturulan siyasi rekabet etkili bir şekilde hükümet sistemi haline getirilerek düzenlenmekte, kontrol edilmekte, dengelenmekte ve güç dağıtılarak sistemin kurumsal sınırları zorlayıp güç aşımına neden olması önlenmektedir (Levinson ve Pildes, 2006: 2).

Başkanlık sisteminin belirleyici özelliklerini Lijpard'ın sınıflandırdığı gibi (Lijpart,2012: 106-107) asli (sistemi başkanlık sistemi yapan) ve tali özellikler (kesin şart olmamakla birlikte çoğunlukla görülen) olmak üzere aşağıda gösterildiği şekilde kategorize etmek mümkündür (Gözler, 2017: 71).

Asli Özellikleri

Yürütme organı tek kişiliktir.- Başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden yani halk tarafından seçilen başkandan oluşmaktadır. Bu bakımdan başkanlık sisteminin, dar anlamda yürütmede istikrar ve uyum sağlayacağı düşünülmür. Başkanın seçildikten sonra son derece istisnai bir yol olan ve sadece ağır cezai sorumluluk durumlarını düzenleyen "suçlama" (*impeachment*) yolu dışında, görevinden uzaklaştırılmaması yürütme gücünün tek sahibi olarak kabinesini tamamen tercihleri doğrultusunda göreve getirmesi ve görevden alması bir anlamda yürütme içinde uyum sorunu olmayacağını göstermektedir (Özbudun, 2015b: 2).

Başkan halk tarafından seçilir.- Başkanlık sisteminde yürütmenin başı, yani başkan doğrudan doğruya ya da benzer bir şekilde belirli bir süre için halk tarafından seçilir. Bu durum başkanın halk tarafından seçilmesi nedeniyle demokratik meşruluğunu artırıcı bir etki yapar (Turhan, 2012: 63).

Başkan yasamanın güvenine dayanmaz.- Doğrudan halkoyuyla seçilen başkan istisnai bir durum olan "suçlama" (*impeachment*) dışında görev süresinin sonuna kadar görevde kalır. Dolayısıyla görev süresi boyunca herhangi bir konuda yasamanın güvenini alma şartı yoktur. Başkanlık makamı görev süresi içerisinde ancak ölüm, istifa ya da yukarıda sözü edilen "suçlama" ile boşalır (Bezci, 2005: 79).

Tali Özellikleri

Başkanın yasama organını feshedememesi.- Sistemde gerek başkan gerekse yasamanın halk tarafından seçilmesi ve birbirlerini feshedememesi söz konusudur.

Ancak bu durumun ülke uygulamalarında farklı görünimleri mevcuttur. Örneğin ileride değinilecek olan Türkiye’de uygulanması düşünülen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yasama ve yürütmenin ikisinin de seçiminin yenilenmesi kaydıyla birbirlerini feshedebilecekleri öngörülmüştür.

Aynı Kişinin Hem Yasama Hem de Yürütmede Görev Alamaması.- Bu husus kuvvetler ayrılığının da bir sonucu olarak bir kimsenin aynı anda birbirinden ayrı olan yasama ve yürütme organlarında görev yapamamasını düzenler. Kendisine yürütmede görev verilmesi halinde kişinin yasama organındaki görevinden istifası gerekir.

Başkan Yasama Organının Çalışmalarına Katılmaz.- Başkan ve sekreterleri (bakanlar) üyesi olmadıkları yasama organının toplantılarına katılmaz ve yasama organına kanun teklif edemezler.

Her ne kadar başkanlık sisteminde yasama ile yürütme arasındaki yetkiler birbiriyle bağdaşmaz şekilde ayrılrsa da bu ayrım, başkanın yürütmeyi elinde tutan biri olarak kadir-i mutlak olması anlamına da gelmemektedir. Pratik politik yaşamda başkan kararlarını yürütebilmek için çoğu kez meclisle ortak hareket etmenin yollarını bulmak zorundadır. Bu nedenle gerçekte başkanlık sistemindeki yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, ne çoğunlukçu modeldeki gibi dar bir çoğunluğa dayanarak, ne de oydaşmacı modelde olduğu gibi geniş bir çoğunluğa dayanarak yürümektedir. Dolayısıyla yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim sistemi (check and balance) başkanlık sistemine özgü tamamen farklı bir yapılanmadır (Bezci, 2005: 82).

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme güçleri ayrı ayrı seçilip birbirlerini feshedemese de süreç içerisinde birbirleriyle uzlaşma içerisinde çalışmanın gereklerini yerine getirmek zorunda olmaları beklenmektedir. Örneğin bu durumla ilgili olarak atamalarda yetki başkanın elinde olmasına rağmen bazı üst düzey atamalarda yetkinin yasamada olması başkanı yasamayla arasını iyi tutmaya yöneltmektedir. Diğer taraftan dış ilişkileri yürütmek ve milletlerarası anlaşma yapma yetkisi başkanda olmasına rağmen anlaşmanın geçerlilik kazanabilmesi için yasama organında (senato) 2/3 çoğunlukla onaylanması zorunluluğu başkanı anlaşmanın içeriği konusunda senatonun bu konudaki görüş ve düşüncelerine uygun hareket etmeye itmektir. Öte yandan başkanlık bütçesinin onaylanmasında yasamanın yetkisi varken yasamanın çıkardığı kanunlarda da başkanlık veto yetkisinin varlığı görülmektedir (Gözler, 2017: 72-74).

Başkanlık Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları

Günümüzde en ideal yönetim şeklinin ne olduğu, bu ideal yönetim şeklinde hangi unsurların bulunması gerektiği sorusunun net bir cevabı bulunmamaktadır. Dünyada, demokratik yönetim denildiğinde başkanlık, yarı başkanlık ve

parlamentar sistem olarak öne çıkan hükümet sistemlerinin her birinin başarısının uygulandığı coğrafyadan, ülkenin tarihsel, sosyal, ekonomik ve kültürel yapısından olumlu ya da olumsuz olarak etkilendiği muhakkaktır. Dolayısıyla herhangi bir yönetim şeklinin her zaman her yerde diğerinden kesin bir üstünlüğü olduğuna ilişkin genel ve ortak bir görüş oluşturmak mümkün değildir. Ancak her sistemin de bir takım avantaj ve dezavantajları olduğu muhakkaktır. Bu bakımdan başkanlık sistemini uygulayan ülkelerin sistemi kurgularken yaptıkları kendilerine özgü bir takım özel farklılaştırmaları göz önüne alınmadan sistemin genel referansı olan ABD başkanlık sistemine odaklanıldığında bu sistemin avantaj ve dezavantajları aşağıdaki gibi belirtilebilir.

Avantajlar:

Sistem uzlaşmayı gerekli kılar: Sistem sert kuvvetler ayrılığı prensibine dayanmasına rağmen yasama ve yürütme organları önemli bazı yetkileri birbirleriyle paylaşmak durumunda oldukları için uzlaşma zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Yürütmenin başında yer alan başkan, güçlü bir konuma sahip olmasına rağmen kanun çıkarma ve bütçe kullanma gibi iki önemli konuda kongre ile uzlaşma içerisinde olmak durumundadır. Dolayısıyla yasama ve yürütme organlarının yetki aşımını engellemek için sisteme denge ve denetim (check and balance) mekanizmaları (bütçenin onayı, uluslararası anlaşmalar, veto yetkisi, üst düzey atamalar gibi) getirilmiştir. Başkan yasama organına mesaj gönderebilir ve yasamadan geçen kanunları veto edebilir. Buna karşın yasamanın da bütçeyi kabul etme ve üst düzey kamu görevlilerinin atamalarını onaylama konusundaki yetkisi her iki tarafından uzlaşma içerisinde çalışmalarını gerektirmektedir (Bilir, 2015).

Yürütmede istikrar sağlanır: Başkanlık sisteminin, dar anlamda yürütmede istikrar ve uyum sağlayacağı düşünülmektedir. Başkanlık sisteminde başkanın, sabit bir süre için halk tarafından seçilmesi ve bu süre içinde, son derece istisnai bir yol olan ve sadece ağır cezai sorumluluk durumlarını düzenleyen “suçlama” (*impeachment*) yolu dışında görevinden uzaklaştırılmaması ona görev süresinin sonuna dek yürütme gücünün tek sahibi olma imkanı tanır. Başkanın kabinesindeki bakanlar ise (ABD’deki deyimıyla, sekreterlerin) tamamen başkanın tercihleri doğrultusunda göreve gelir, görevden alınırlar ve onun iradesine tabi olarak görevlerini sürdürürler. Bu anlamda, bir başkanlık sisteminde yürütme içinde uyumsuzluk sorununun olmayacağı açıktır (Özbudun, 2015b: 2).

Sistem daha demokratiktir: Başkanlık sisteminde başkanın halk tarafından seçilmesi doğrudan demokrasi uygulaması olarak temsili sistemlere göre bir adım önde olacaktır. Bu durumda seçim sürecinde herhangi bir aracı olmadan halkın doğrudan başkan olarak görmek istediği adaya oy verebilmesi sağlanmış olmaktadır. Bu durum başkanın doğrudan halkın oyuyla seçilmekle halk kar-

şısında sorumluluğunu da artıran bir etki yaratmakta, başarısızlık durumunda hesap sorulacak makam belli olmaktadır.

Yasamanın kendi dinamikleriyle çalışması kolaylaşır: Başkanlık sisteminde başkanın yasa çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. Başkanın yasa çıkarma yetkisi, yasamaya bir takım kanunların çıkarılması hususunda telkinde bulunmaktan öteye gidemez. Kaldı ki yasama bu telkini dikkate almak zorunda değildir. Parlamenter sistemde Türkiye özelinde yasamada kabul edilen kanunların büyük çoğunluğunun kaynağının hükümet tasarısı olması göz önüne alındığında başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığıyla yasamanın yürütmeden daha bağımsız olarak kendi dinamikleri içerisinde faaliyetlerini gerçekleştirmesine olanak tanıdığı görülmektedir.

Dezavantajlar:

Çifte meşruiyeti getirmesi: Başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin ayrı ayrı halk tarafından seçilmesi her ikisinin de doğrudan demokrasinin tezahürü olarak güçlü bir meşruiyete sahip olmaları sonucunu doğurmaktadır. Burada yasama ve yürütmenin farklı ideolojileri temsil etmesi halinde sorun büyüyecek, her iki tarafın da bu meşruiyeti kendi lehine kullanmak istemesi ihtimal dahilinde olacaktır.

Görevden alınamama: Başkanlık rejiminde halk tarafından seçilen başkan ve meclis birbirini görevden alamaz. Başkan başarısız olsa bile süresi doluncaya kadar görevde kalır. Başarılı olanlar da dönem sonunda görevden ayrılmak durumunda kalırlar (Beceren ve Kalağan, 2007: 168). Dolayısıyla başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde görülen, başarısız hükümetlerin değişimini sağlayan gensoru mekanizması gibi bir mekanizmanın olmayışı başarısız ve halk desteğini yitiren bir başkanın istisnai durumlar haricinde süresinin sonuna kadar görevinde kalabilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Uzlaşmanın her zaman sağlanamaması: Başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığı neticesinde yasama ve yürütme organları birbirlerinden tamamen ayrılmış, her iki tarafa tanınan yetki ve görevlerin tek başına değil ancak birbirlerini tamamladıklarında anlam ifade etmesi öngörülmüştür. Bu durum her iki organın uzlaşma içerisinde hareket etmesi gerekliliğini gösterir. Ancak sistemde her iki organın da birbirinin görevine son verememesi, özellikle sistemin kilitlenmesine yol açabilmektedir. ABD tarihinde bu tür durumların örnekleri bulunmaktadır. Örneğin Ocak-2018'de geçici bütçenin Senato'da onaylanmaması nedeniyle ABD hükümeti bütçesi/harcama yetkisi olmadığı için çalışmalarını üç gün askıya almak zorunda kalmış, bu dönemde zorunlu olmayan tüm federal hizmetler (müzeler, parklar, devlete bağlı hastaneler vb.) durdurulmuştur (ntv.com.tr, 22.01.2018).

Başkanlık sistemi siyasal hayatı kutuplaştırmak suretiyle iktidar mücadelesini keskinleştirir. Çünkü sistemin doğası, (tek bir kişiye ait olan) yürütme pozisyonunun bölünmesine elverişli olmadığından, siyasi mücadelenin tarafları açısından “ya hep ya hiç” şeklinde bir oyuna dönüşmesi kaçınılmazdır. Seçimi kaybeden her şeyi kaybeder. Bu durum özellikle seçim yarışının toplumsal gerginliğin yüksek olduğu, tüm taraflar açısından yıpratıcı bir süreç şeklinde cereyan etmesine neden olur (Erdoğan, 1996: 6-7).

Başkanlık hükümeti sistemi aleyhine ileri sürülen diğer bir düşünce de, güçlerin ayrılmasının sağladığı faydaların başkanlık hükümeti sistemine özgü-müş gibi sunulması gelmektedir. Oysa bu avantajlar, aynı esası benimseyen parlamenter sistem bakımından da söz konusudur. Ayrıca bu sistemin organlar arası uyumsuzluklarda hukuki ve siyasi bir çözüm yolu ya da mercii öngörmemesi, eşit ve rakip iktidarlar arasında sağladığı denge nedeniyle de yönetimi hareketsizleştirmekte ve etkisizleştirme potansiyelini içermektedir. Yürütmenin tek kişiden oluşması ve başkana tabandan ya da partiden aldığı güçle bağımsız görüş sunabilecek ve onu uyarabilecek bir hükümetin yokluğu, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, başkanın kişiliğinde gücün bağımsızlık ve sorumsuzlukla birleşmesi gibi özellikler iktidarı kişiselleştirip, güçlerin ayrılması ile engellenmek istenen ‘keyfi yönetimi’ düşünülenin aksine davet edebilecektir (Becerren ve Kalağan, 2007: 169).

Başkanlık sisteminin avantaj ve dezavantajları genel anlamda teorik bir çerçevede değerlendirilmekte, uygulamada uygulayıcı ülkelerin siyasal ve toplumsal kültürüne göre ortaya çıkışları ve etkileri farklı olabilmektedir.

TÜRKİYE’DE BAŞKANLIK SİSTEMİ TARTIŞMALARI

Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları açısından 2007 yılında yapılan referandum önemli bir dönüm noktasını teşkil etmektedir. Bu referandumla cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin benimsenmiş olması 1876’dan bu yana uygulanmakta olan parlamenter sistemden kopuşta en somut adımın atılması anlamını taşımaktadır. Bu değişiklikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabulü yönetim sistemini yarı-başkanlık sistemine bir adım daha yaklaştırmıştır. Diğer yandan, 1982 Anayasasının kurmuş olduğu ancak, anayasanın yapılışındaki özel şartların sonucu olarak cumhurbaşkanına bir parlamenter devlet başkanının sembolik yetkilerinin ötesine geçen hayli önemli anayasal yetkilerin tanındığı anayasada hükümetin yasamaya karşı devam eden sorumluluğu, karşı imza kuralı, cumhurbaşkanının aynı zamanda yetkisizliği anlamına gelen sorumsuzluğuna ilişkin ilkelerin varlığı sistemin özünde parlamenter sistem olarak devam ettiğinin bir göstergesidir (Özbu-dun, 2015b: 11). Gözler de, cumhurbaşkanının ilk kez halk tarafından seçildiği

28 Ağustos 2014 tarihine kadar yönetim sisteminin saf parlamenter sistem olarak devam ettiği, ancak bu tarihten sonra cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmiş olmasının sistemi Duverger'in sınıflandırmasındaki yarı başkanlık sistemine dönüştürdüğünü vurgulamaktadır (Gözler, 2017: 250-252).

Aslında 2007 Referandumundan sonra oluşan yeni hükümet sisteminin bilinen hükümet sistemleri arasında tam olarak neyi karşıladığı konusunda kafalardaki soru işaretleri ileride bu konuda yeni düzenlemelerin yapılabileceği ya da yapılması gerektiği düşüncesine de bir altyapı oluşturmuştur.

Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmaları 1960'lı yıllara kadar götürülebilirse de tartışmaların biraz daha yüksek sesle olması Turgut Özal ve Süleyman Demirel'in cumhurbaşkanlıkları dönemine rastlamaktadır. Her iki lider de ülkenin toplumsal ve siyasal parçalanmışlığında ve yönetilemezlik sorununda parlamenter sistemin önemli payı olduğundan hareketle başkanlık sistemini önermişlerdir (Gülener ve Miş, 2017: 21). Ancak bu dönemde bizzat Özal ve Demirel tarafından dile getirilmiş olan başkanlık sistemi tartışmasını, kamuoyunda yeterli ilgiyi görmemesi sebebiyle, liderlerin kamuoyunun nabzını ölçmekten öte gitmeyen ve kısa zamanda sönmülenen girişimleri olarak okumak mümkündür. 2002'de Ak Parti'nin iktidara gelmesinden sonra tartışmaların Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, Burhan Kuzu ve Cemil Çiçek tarafından sürdürüldüğü görülmektedir (Fendoğlu, 2012: 46).¹

Türkiye'de başkanlık sistemine yönelik tartışmalarda yukarıda da belirtildiği üzere 2007 referandumundan itibaren artan bir ivme söz konusudur. Nitekim 1982 Anayasasıyla geniş icrai yetkilerle donatılmış olan cumhurbaşkanının bundan sonra halk tarafından seçilecek olması cumhurbaşkanlığı makamına yeni ve çok güçlü doğrudan demokratik bir meşruiyet kazandıracak ancak cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun bulunmaması ve karşı imza kuralı çerçevesinde yapılan işlemlerde sorumluluğun başbakan ve ilgili bakanlara ait olması hukuk devleti açısından sıkıntılı bir durumu ortaya çıkaracaktır (Gül, star.com.tr, 26.02.2018). Öte yandan bu kadar güçlü ve siyaseten sorumsuz bir makama bir çoğunluğun liderliğinden, parti genel başkanlığından veya aktif bir başbakanlıktan gelmesi durumunda mevcut parlamenter sistemde ciddi zorluklarla karşılaşılması muhtemeldir (Kuzu, 1996: 40). Bu dönemle ilgili hükümet sisteminin sorun üretebilecek bir yapıda olduğu ve bu şekilde devam edemeyeceğine ilişkin daha başka örnekler verilebilirse de siyaset çevrelerinin ve kamuoyunun aslında değişimi çoktan beklemeye başladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim 2007 değişikliğinden sonra hükümet sistemi tar-

¹ Recep Tayyip Erdoğan, başkanlık sistemini istemesine gerekçe olarak "bürokratik oligarşiyi" göstermektedir (Fendoğlu, 2012: 47-48). Erdoğan'ın başkanlık sistemine ilişkin basına yansıyan görüşlerine ilgili eserler yer verilmektedir.

tışmaları yavaş yavaş başkanlık sistemine dönmüş ve AK Parti hükümetleri anayasa değişikliği ile bunu gerçekleştirmenin yollarını aramaya başlamıştır (Gül ve diğ. 2017: 114).

Başkanlık sistemi tartışmalarının siyasette ve kamuoyunda etraflıca tartışılmaya başlandığı bu süreçte başkanlık sistemine yönelik itirazların genelde üç başlık altında toplandığı görülmektedir (Arslan, 2015: 9).

- **Başkanlık sisteminin otoriterleşmeyi getireceği:** Bu görüşün savunucularına göre geçmişten günümüze Türkiye’de başkanlık sistemini karizmatik liderlik vasfına sahip olan Turgut Özal, Süleyman Demirel ve Recep Tayyip Erdoğan gibi liderler savunmuşlardır. Bu siyasilerin aslında gücü tek elde toplayıp tüm ülkeye kendi iradelerine uygun politikaları dayatmak istedikleri, bunun içinde en uygun yönetim modelinin başkanlık sistemi olarak görüldüğü iddia edilmektedir. Özbudun, başkanlık sisteminin diktatörlüğe dönüşebileceği iddiasını abartılı bulmakta bu iddialara örnek teşkil eden diktatöryal Latin Amerika deneyimlerinin başkanlık sisteminin bizatihi kendisinden değil bu ülkelerin sorunlu ekonomik, kültürel ve sosyal yapılarından beslenmekte olduğunu vurgulamaktadır (Özbudun, 2015b: 3).
- **Başkanlık sisteminin ülkenin “bölünmesine” yol açacağı:** Bu görüşü savunanlar ülkenin sahip olduğu üniter devlet yapısının bozulacağı ve süreç içerisinde federalizmin, daha ileri aşamada ise parçalanmanın söz konusu olacağı iddia etmektedir.²
- **Kutuplaşmaya yol açacağı:** Bu konuda üçüncü itiraz ise başkanlık sisteminin yürütmeyi yasamadan kesin çizgilerle ayıran niteliği üzerinden dile getirilmektedir. Şöyle ki, bu görüşü savunanlara göre başkanlık makamına ve parlamentoya farklı ve rakip siyasi eğilimlerin hakim olması halinde ülke yönetiminde ciddi tıkanmalar ve yönetim krizlerinin doğacaktır. Dolayısıyla başkanlık makamına ve parlamentoya rakip siyasi eğilimlerin hakim olduğu bir durumda bu hakimiyetin dayandığı toplumsal oy çoğunluğunun da etkisiyle ülkede yoğun/keskin bir kutuplaşma olacak, bu durumda ülke yönetilemez hale gelecektir.³

Buna mukabil başkanlık sistemini savunanların temel argümanları ise şu şekildedir;

- **Parlamente sistemin istikrarsız yönetimlere kapı açması:** Bu görüşü savunanlar parlamente sistemde siyasi partilerin tek başına iktidara

² Bu görüşü özellikle muhalefet partileri ve muhalif yazarlar dile getirmektedir. Örneğin Kılıçdaroğlu; Başkanlık, ülkeyi bölme projesidir (Kılıçdaroğlu, www.sonhaberler.com, 2013)

³ AKP’nin Başkanlık’ta ısrar etmesi, barış sürecini tehlikeye sokacak yeni bir kutuplaşmaya yol açabilir. Bundan, bir an önce vazgeçilmesinde fayda var (Öymen, 2013).

gelmesindeki zorluğun sistemi çoğunlukla koalisyon hükümetlerine mahkum ettiğini dolayısıyla yönetimde istikrarı bozduğunu iddia etmektedirler. 1983'den bu yana geçen 33 yılda 21 hükümetin kurulması ve hükümetlerin ortalama ömrünün bir buçuk yıl sürmesi (447 sayılı Anayasa Komisyonu Raporu, 2016: 11) söz konusu istikrarsızlığın somut örneklerinden birisi olarak nitelendirilmektedir.

- **Ülkenin hali hazırda uyguladığı yönetim sisteminin çift başlılık yarattığı;** Özellikle iktidar mensupları tarafından da vurgulanan bu görüşe göre 2007'de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle parlamenter sistem fiilen başkanlık sistemine evrilmeye sürecine girmişken çeşitli engellemelerle sürecin kesintiye uğratılması henüz son haline kavuşmamış hali hazırdaki yönetim sisteminde potansiyel bir risk teşkil edecek şekilde yürütmede iki (çift) başlılığı yaratmış (Eker, akparti.org, 2018; Şimşek, haberler.com, 2018), dolayısıyla sistem değişikliği kaçınılmaz olmuştur.
- **Parlamenter sistemin Türkiye'de bürokratik vesayet odaklarının müdahalesini kolaylaştırması:** Bu görüş iktidara geldiğinden bu yana temel politikalarından birisini vesayet odaklarıyla (sivil bürokratik vesayet, askeri vesayet ve yargı vesayeti) mücadele olarak belirlemiş olan Ak Parti'nin ileri gelenleri tarafından bizzat dile getirilmektedir. Erdoğan'a göre hızlı karar alarak, doğrudan halka hesap vererek bürokratik oligarşinin gücünü kırmanın yolu başkanlık sisteminden geçmektedir (Erdoğan, aa.com.tr, 2017). Nitekim parlamenter sistemin zayıf ve siyasi sorumluluğun parçalanarak aşındığı koalisyon hükümetleri dönemlerinde bürokrasi, belirlenen politikalar doğrultusunda mobilize edilememiştir (Tataroğlu, 2006: 113).

Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmalarının önemli bir kamuoyu oluşturma aracı olan basın-yayın organlarındaki yansımalarına ilişkin Bayram'ın gerçekleştirdiği ve 2010-2015 yıllarını kapsayan beş yıllık periyotta belli başlı ulusal gazetelerin köşe yazılarının incelenmesini kapsayan araştırma raporu sistem tartışmasının hangi argümanlar üzerinde yoğunlaştığını göstermesi açısından önemlidir. Söz konusu rapora göre (Bayram, 2016: 76-77); Başkanlık sistemi önerisini destekleyen köşe yazılarında başkanlık sisteminin "Yeni Türkiye" için gerekli olduğu, "Eski Türkiye"nin bir parçası olan "mevcut parlamenter sistem" in çok sayıda aksayan yönlerinin bulunduğu, "başkanlık sistemine karşı" çıkanların bunu daha çok parti menfaatleri nedeniyle yaptıkları, "Cumhurbaşkanlığı seçimi"nin yeni bir durum meydana getirdiği, başkanlık sisteminin "çözüm süreci"ni hızlandırıp "yerel yönetimler"i güçlendireceği, başkanlık sisteminin demokratik "siyasal sistem"lerden biri olduğu ve "hızlı karar" al-

maya izin veren bu sistemin Türkiye'yi "söz sahibi ülke" haline getireceği argümanları en fazla öne çıkan argümanlardır. Başkanlık sistemi önerisine karşı çıkan köşe yazarlarında ise başkanlık sisteminin "kendine özgü" koşulları olan "ABD dışında" örneğin "Latin Amerika"da başarılı olmadığı, AK Parti'nin "kuvvetler ayrılığı"na zarar veren ve dünyadaki diğer örneklerle benzemeyen "Türk tipi" bir başkanlık önerdiği, mesela AK Parti önerisinde başkan "yüksek yargı" mensuplarını tek başına atayabilirken "ABD'deki Başkanlık" sisteminde parlamentonun onayına muhtaç olduğu, "Abdullah Gül"ün bile itiraz ettiği "Erdoğan'ın başkanlık" sevdasının "tek adam"lık isteğinden ileri geldiği ve "başkanlık sistemi adı altında" "Türk milleti"nin bölünmeye çalışıldığı argümanları en fazla öne çıkan argümanlar olmuştur.

Başkanlık sistemi üzerine tartışmalar sürerken sistemin değişimine yönelik ilk somut adım Kasım 2012'de atılmış, Ak Parti'nin, yeni anayasa yapımı için 2011'de kurulan TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunduğu "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" önerisi komisyonda diğer partilerin muhalefetiyle karşılaşmış ve sonuca ulaşmamıştır (447 Sayılı Anayasa Komisyonu Raporu, tbmm.gov.tr, 15.01.2018). Ancak bundan sonraki süreçte başkanlık sistemine geçiş düşüncesi sürekli olarak kamuoyunun gündeminde kalmış ve Ak Parti sürecin neticelenmesine yönelik adımlar atmaya devam etmiştir. Bu adımlar MHP'nin de desteği ile meyvesini vermiş ve 10 Aralık 2016'da başkanlık sistemine geçişi öngören anayasa değişikliği teklifi TBMM'ye sunulmuş, komisyonlarda yapılan görüşmeler neticesinde son halini alan teklif 21 Ocak 2017'de TBMM'de 339 kabul oyuyla (6771 Sayılı Kanun, tbmm.gov.tr, 16.01.2018) 330 olan referandum sınırını sağlayarak kanunlaşmış, 16 Nisan 2017'de yapılan referandumla da kabul edilmiştir.

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" olarak adlandırılan yeni sistemin ağırlıklı olarak ABD başkanlık sisteminden esinlendiği görülmekle birlikte bu sistemden ayrılan önemli yönlerinin olması,⁴ yeni sistemin geçmişte çeşitli defalar zikredilen –yeni sistemin herhangi bir başkanlık sisteminin kopyası değil, Türkiye'ye has (Türk tipi) özellikleri olan bir sistem- olacağı görüşünü yansıttığı söylenebilir.

Hükümet sistemlerinin karakteristiğinin yasama ve yürütmenin işlevleriyle belirlenmesinden hareketle yeni sistemde bu organların oluşumu, seçimleri, birbirlerine göre konumları, birbirleriyle ilişkileri ve denetim mekanizmaları

⁴ ABD Başkanlık sisteminden farklı yanların; Karşılıklı feshin mümkün oluşu, yasama ve yürütme seçimlerinin eş zamanlı yapılışı ve Cumhurbaşkanının yetkileri bağlamında şekillendiği görülmektedir (Çolak, 2017: 52).

olmak üzere çok önemli değişiklikler yapılarak yasama ve yürütme organları arasında katı bir ayrılığın tesis edildiği dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin bu anlamda tipik bir başkanlık modeli olduğu görülmektedir (Gülener ve Miş, 2005: 10).

24 Haziran 2018'de birlikte yapılacak TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle yürürlüğe girecek olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin temel özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecek Cumhurbaşkanlığı seçimi ve Meclis genel seçimi beş yılda bir ve aynı günde yapılacaktır.
- Başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılarak çift başlılığa son verilecek, yürütme organı sadece cumhurbaşkanından oluşacaktır. Cumhurbaşkanı, yardımcılarını ve bakanlarını atayacaktır.
- Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkarabilecektir.⁵ Üst düzey kamu görevlilerinin atanması da bu kararnamelerle gerçekleştirilecektir.
- Cumhurbaşkanı ve Meclis birbirlerini feshedebilecektir. Ancak birlikte seçilme kuralı gereğince fesih durumunda her iki organ içinde yeniden seçim yapılacaktır.⁶
- Cumhurbaşkanına cezai sorumluluk getirilmektedir. Parlamenter sistemde yetkili, ancak sorumsuz cumhurbaşkanının yerine yeni sistemde halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının hem siyaseten hem de diğer konularda sorumlu olması esası benimsenmiştir.
- Parlamenter sistemde yürütmenin meclise karşı sorumlu olmasının bir sonucu olarak işleyen gensoru mekanizması Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde sorumluluğun halka karşı olması nedeniyle kaldırılmıştır.

Başkanlık sisteminin genel karakteristik özelliğinin sert kuvvetler ayrılığı prensibi olduğu bilinmektedir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde buna yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu dü-

⁵ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bazı sınırlamalara tabi olup söz konusu sınırlamalar kanunda; Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler olarak belirtilirken, yine Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanacağı ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geleceği belirtilmiştir (6771 sayılı Kanun, md. 104).

⁶ Başkanlık sistemlerinin genel karakteristik özelliği olan organların tek taraflı birbirini feshedememesi, sistemin kilitlenmesi riskini de beraberinde getirmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde organların kendi seçimlerini de yenilemek şartıyla birbirlerini feshedebilmesine imkân sağlanması kilitlenmelerde bir çözüm yöntemi olarak düşünülmüş, bu hak her iki organın seçiminin de yenilenmesi sonucuna bağlanarak hakkın gelişigüzel kullanımını da sınırlandırılmıştır.

zenlemeler kuvvetler ayrılığını ve dengeyi sağlayan düzenlemeler ile sistemin işleyişini sağlayan düzenlemeler şeklinde iki kategoride değerlendirilebilir. Buna göre cumhurbaşkanının halk tarafından seçilerek tek başına yürütmenin başı olması, kapsamlı bir cezai sorumluluğa sahip olması, yasama ve yürütme organının her ikisinin de seçimlerinin yenilenmesi kaydıyla birbirlerini feshedebilmesi, bir kişinin aynı anda hem yasamada hem de yürütmeye görev alamaması, cumhurbaşkanının kanun teklif edememesi gibi düzenlemeler sistemde yasama ve yürütme ayrılığını tesis etmeyi hedefleyen birinci grup düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde en önemli konulardan birisi yürütmenin işleyişi olacaktır. Hükümet sistemleri her ne kadar yasama ve yürütme organlarının ilişkisi temelinde sınıflandırılrsa da pratikte siyaseten sorumluluğun yürütme organında olması, başarı ve başarısızlığın yürütmeye mal edilmesi, yürütmenin işleyişine özel bir önem verilmesini gerektirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmenin işleyişini etkileyecek en önemli değişikliklerden birisi yönetimin merkezi ve icranın kalbi olarak yürütme organının başı olan cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adı verilen düzenlemelerle kamu yönetiminin işleyişini doğrudan etkileyecek olmasıdır. Söz konusu kararnamelerle, kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerinde değişiklik yapılabilmesi bizzat bürokrasinin konumunu etkileyecektir.

Mevcut Durumda (Parlamente Sistemde) Türk Kamu Yönetiminin Yapısı

Seçimler yoluyla iş başına gelerek yönetme meşruiyetini elde eden siyasal iktidarlar, kamu hizmetlerinin görülmesi, toplumun beklentilerinin karşılanması ve siyasaların uygulanabilmesi konusunda kamu yönetimi örgütüne ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimi, devletin yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenerek genel kural ve kamu politikası kararlarının uygulandığı sistemin adıdır (Eryılmaz, 2008: 12) Bu bakımdan kamu yönetiminin en yoğun ve doğrudan ilişki içerisinde olduğu aktör olan siyasal iktidar yani yürütme organının yapısındaki değişimlerin kamu yönetimini etkilemesi kaçınılmazdır. Nitekim kamu yönetiminin yapısı, işleyişi ve etkinliği siyasal sistemle ilişkileri bağlamında şekillenmektedir. Bu ilişkinin niteliği hukuk devletinde anayasa ve yasalarca çizilmesine rağmen Türk yönetim tarihi bir bakıma yürütme ve kamu yönetimini temsil eden bürokrasi (diğer bir ifade ile siyaset-bürokrasi) arasındaki güç mücadelesinin bir tarihidir.

Siyasal iktidarın da, zaman zaman sürdürülemez olduğunu belirttiği bugünkü parlamente sistemde yürütme organı, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Ancak başbakanın, bakanlar kurulunun başı olarak yasama

organına karşı yürütmenin sorumlu kanadını temsil etmesi iki başlılığı ortaya çıkarmaktadır. Mevcut durumda başbakan ve kabinesinin güçlü bir hükümet oluşturabilmesi ancak nitelikli bir çoğunlukla tek başına iktidara gelebilmesiyle mümkün olmaktadır. Çok partili hayata geçilmesinden itibaren geçen elli yıllık periyotta siyasetin parçalanmış bir görüntü sergilediği, tek parti hükümetlerinin sayısının parmakla gösterilecek kadar az olduğu Türkiye’de, parlamenter sistemin de bu sonuca katkıda bulunduğunu belirtmek gerekir. Diğer taraftan 2000’li yıllardan itibaren tek partinin çoğunluğu elde ederek yönetimde daha istikrarlı ve güçlü hükümetler kurabilmesi de aynı parlamenter sistemde gerçekleşmiştir ancak Ak Parti iktidarının siyasetin taban yaptığı kriz ve bunalım dönemlerinin (28 Şubat 1997, 2001 hükümet krizi) ardından siyasette değişim ve dönüşümü hedefleyen, halka umut veren yeni bir oluşum olarak görülmesi, Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecinin katkısı ve küresel konjonktürün destekleyici etkisi sözü edilen tek başına iktidar tablosuna pozitif katkılar yapmıştır. Diğer bir ifade ile Türkiye’de parlamenter sistemde tek başına iktidar olmanın yolu partinin niteliği yanında çevresel şartların süreci desteklemesini ve konjonktürün uygun buna uygun olmasını gerektirmektedir.

2000’li yıllardan itibaren yaşanan bu gelişmelere ve zaman içerisinde yürütme organı güçlendirilmiş olmasına rağmen yapılan düzenlemelerin bürokrasinin siyasi gücünü azaltmada ya da iki başlılığı gidermede etkili olamadığı görülmektedir (Tataroğlu, 2006: 98). Anayasada kural olarak cumhurbaşkanının işlemlerinin başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanması yani sorumluluğun başbakan ve ilgili bakanda olması, 2007’de halkın oyuyla seçilerek daha da güçlendirilen bir cumhurbaşkanlığı makamıyla başbakan arasında yürütme organını kendi içinde sıkıntıya düşürebilecek bir ortam yaratacağı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’yle en önemli değişikliklerin yapılacağı alan kamu yönetiminin merkez teşkilatı olacaktır. Başbakanlık ve bakanlıkların yer aldığı merkez teşkilatının bugünkü görünümüne bakıldığında ciddi büyüklüğü olan bir yapıyla karşılaşılmaktadır. Tabloda görüleceği üzere 5 başbakan yardımcısı ve başbakanın yer aldığı başbakanlık müessesesi, bünyesinde barındırdığı onlarca kurum ile tek başına devasa bir hizmet bakanlığı görünümündedir. Başbakanlığın altında yer alan kurumlardan daha stratejik olduğu değerlendirilen bir kısmı doğrudan başbakana bağlıdır. Diğer kurumların ise başbakan yardımcılarında görev alanlarına göre dağılımı gerçekleştirilmiştir.

Başbakanlık müessesesinin yanı sıra kamu yönetimi merkez teşkilatında başlarında bakanların sorumlu olduğu 21 hizmet bakanlığı yer almaktadır. Bakanlar, bakanlığın en üst amiri olarak başbakana karşı sorumludurlar. Başbakan-

lığa bağlı kurumların niteliklerine bakıldığında başta ekonomi olmak üzere medya, finans, tanıtım ve strateji geliştirme konularında ulusal ve uluslararası çalışmalar yapacak kapasiteye sahip oldukları görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de başbakanlık kurumunun bakanlıklar arası eşgüdüm ve koordinasyonu sağlama fonksiyonunun yanı sıra sahip olduğu çok önemli ve çeşitli kuruluşlarla ülke yönetiminin merkezini/çekirdeğini oluşturduğu görülmektedir.

Tablo 1: Başbakanlığa Bağlı Kurumlar ve Görev Dağılımı

Doğrudan Başbakan Bağı	Başbakan Yard 1	Başbakan Yard 2	Başbakan Yard 3	Başbakan Yard 4	Başbakan Yard 5
MGK	Diyanet İşleri Başk.	Hazine Müsteşarlığı	RTÜK	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	Vakıflar Genel Müdürlüğü
TOKİ	TRT	BDDK	Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu	Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu	Yurtdışı Türkler ve Akraba Top. Başk.
TMSF	Anadolu Ajansı	SPK	Kişisel Verileri Kor. Kurumu		TİKA
Türkiye Varlık Fonu		TCMB			Basın-Yayın ve Enf. Gen. Müd.
Türkiye Yat. Des. ve Tanıtım Ajansı		TC. Vakıflar Bankası			
Tanıtma Fonu Kurulu		TC. Kalkınma Bankası			

Kaynak: https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Global/_Government/pg_CabinetTasks.aspx

Mevcut sistemde yürütmenin sorumlu kanadı olan ve bakanlar kurulunun oluşturulmasından kamu yönetiminde üst düzey atamaların yapılmasına kadar karar alıcı başbakan olsa da onay merciinin cumhurbaşkanı olması bir takım aksaklıkların yaşanmasına neden olabilmektedir.⁷ Yürütmenin önemli bir aktörü olarak cumhurbaşkanı, yüksek yargı organlarına üye seçmek, emrindeki Devlet Denetleme Kurulu yoluyla kamu kurum ve kuruluşları hakkında inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak, yükseköğretim kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek gibi yürütmeye ilişkin önemli görevleri de yerine getirmektedir.

⁷ Türk siyasi tarihinde, aynı siyasi görüş ve ideolojiyi paylaşan taraflar arasında bile anlaşmazlığa yol açabilen bu yapının Cumhurbaşkanı ve Başbakan’ın farklı görüş ve ideolojiden olması halinde yol açtığı krizlere dair çeşitli örnekler bulunmaktadır. Her iki durum için Recep Tayyip Erdoğan- Ahmet Davutoğlu, Ahmet Necdet Sezer- Recep Tayyip Erdoğan, Ahmet Necdet Sezer- Bülent Ecevit, Turgut Özal- Süleyman Demirel örnekleri verilebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Kamu Yönetimine Muhtemel Etkileri

Türkiye'de yakın zamana kadar başkanlık sistemine dair tartışmalar daha çok parlamenter rejim ile başkanlık rejimlerinin kıyaslanması şeklinde olmuş, vurgular özellikle yasama ve yürütme organlarının ayrılığı ve birbirlerine karşı konumları üzerinde yoğunlaşmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kabulünden sonra artık konuşulması gereken husus sistemin kamu yönetimini nasıl şekillendireceğidir.

Bundan sonra yaşanacak muhtemel sürece kısaca bakıldığında merkezi yönetimde Amerika'daki başkanlık ofisine benzer bir yapılanmanın ortaya çıkacağı, cumhurbaşkanlığı ofisindeki danışma kurullarında, politika belirlemeye yönelik başkana yardımcı olan kurmay birimleri içeren bir teşkilatın oluşacağı, cumhurbaşkanı ile iş başına gelip onunla giden bir takım danışma kurullarının varlığı görülecektir. Diğer taraftan artık başbakanın olmadığı sistemde başbakanlığa bağlı kuruluşların yeniden konumlandırılması gerekecek ve bu süreç çok büyük bir uğraş gerektirecektir. Bu kurumların bazıları cumhurbaşkanlığı teşkilatına bağlanacak, bazıları bakanlıklar bünyesine dâhil olacak, ama hepsinin mevzuatı ve örgütlenmesi yeni baştan ele alınacaktır. Yeni kurulacak bakanlıklar yanında, mevcutların birleştirilmesi veya kaldırılması söz konusu olabilecek, dolayısı ile cumhurbaşkanının merkezde olduğu, yürütme yetkisini tek başına kullandığı bir aktör olarak başta kamu yönetimi ve bürokrasi olmak üzere herkesi domine edeceği bir süreç başlayacaktır (Sobacı, haber.sakarya.edu.tr, 2018).

Yeni dönemde kamu yönetiminde yapılacak önemli değişikliklere ve bunların nasıl yapılacağına ilişkin hususlar şu şekildedir:

Cumhurbaşkanı Yardımcılığı ve Bakanlar- Yeni sistemde cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilecektir (106 md.). Üst sınır olmamakla birlikte bu sayının üç cumhurbaşkanı yardımcısı şeklinde olabileceği dile getirilmektedir (sabah.com.tr, 20.01.2018). Burada dikkat çeken bir husus başkan yardımcısının da başkan ile birlikte seçildiği ABD sisteminden (Gülener ve Miş, 2017:15) farklı olarak cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcılarının cumhurbaşkanı tarafından atanacak olmasıdır. Cumhurbaşkanı 104. Md. uyarınca bakanları atama ve görevlerine son verme yetkisine sahip olmakla yürütme ekibini istediği gibi kurabilmesi sağlanmıştır. 106. Maddede yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının hastalık ya da yurt dışına çıkması gibi geçici durumlarda veya makamın boşalması durumunda yenisi seçilene kadar makama cumhurbaşkanı yardımcısının vekâlet edeceği belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri- 104. Md. uyarınca cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilecektir. Yeni sistemin en önemli ve fonksiyonel özelliklerinden birisi olacak olan cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle,

- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenecek
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması düzenlenecektir.

ABD Başkanlık sisteminde de görülen başkanlık kararnameleriyle karşılaştırıldığında; ABD'de "executive order" olarak isimlendirilen başkanın kararname yetkisinin anayasada açıkça yer almadığı, anayasal teamüller gereği uygulandığı ve kapsamı ile sınırlarının da açıkça belirtilmediği. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde ise cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasanın 104. md. sinde açıkça yer aldığı, kapsamı ve sınırlarının da açıkça belirtildiği görülmektedir (Çolak, 2017. 63).

Başbakanlığın kaldırılması- Yeni dönemde başbakanlığın olmayacak olması, başbakanlığın mevcut yetkilerinin nasıl dağıtılacağı ve devasa bir hizmet bakanlığı formunda olan kurumun yapısının nasıl değiştirileceğini gündeme getirmiştir. Bu konuda başbakanın görev ve yetkilerinin nasıl dağıtılmasının tek tek belirleneceği, başbakana bağlı kuruluşların ve yetkilerinin bir bölümünün bakanlıklara, bir bölümünün ise cumhurbaşkanı yardımcılara bağlanması beklenmektedir. Bu aşamada mevcut sistemde doğrudan başbakana bağlı olan stratejik öneme sahip kurumların (MİT, MGK, TMSF, Varlık Fonu gibi) başkanlık olarak doğrudan cumhurbaşkanına bağlanacağı, başbakan yardımcılara bağlı olan kurumların ise yine görev alanlarına göre gruplandırılarak cumhurbaşkanı yardımcılara bağlanacağı düşünülmektedir. Diğer yandan köklü bir geçmişi ve devlet hafızası olan, idari düzenlemelerin merkezi Başbakanlık Müsteşarlığının Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği bünyesine katılacağı, Sekreterlik yapısının güçlendirileceği öngörülmektedir. Bu süreçte mevcut bakanlıkların sayısının görev alanları birbirine yakın olanların birleştirilmesiyle düşürüleceği (örneğin günümüzde 21 olan bakanlık sayısının 15-16 olacağı) ve özellikle bakanlıkların politika yapım sürecinde yönetim modeliyle oluşturulacak yeni kurullarla destekleneceği, tüm bunları içerecek düzenlemelerin 106.md. uyarınca 24 Haziran seçimlerinden sonra çıkarılacak olan cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılacağı değerlendirilmektedir.

Bütün bunların yanında bugünkü kamu yönetimi içerisinde enerjiden bankacılığa, sermaye piyasalarından kamu ihalelerine kadar çeşitli alanlarda bakanlık yapısından farklı olarak örgütlenen bağımsız idari otoritelerin örgüt yapıları

ve işleyişleriyle kamu yönetiminin diğer kurumlarına göre Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne uyum sağlamaya en yatkın kurullar olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

Üst düzey kamu görevlilerinin atanması- Başkanlık sistemlerinde aralarında anayasa mahkemesi üyeleri, büyükelçiler, valiler, merkez bankası başkanı gibi kişi ve organların bulunduğu "üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınması"nda başkana çeşitli yetkiler tanındığı görülmektedir (Güler, 2016: 11). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atayacağı ve görevlerine son vereceği, bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilmiştir. Ancak Anayasada "üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir" hükmü yer almasına rağmen üst kademe yöneticilerinin kimler olduğunu belirten ve yetiştirilme usul ve esaslarına ilişkin yürürlükte herhangi bir kanun bulunmamaktadır.⁸ Buradan hareketle uygulamanın mevcut teamüllerin devam ettirilmesi şeklinde olacağı, üst kademe kamu yöneticileri kavramının genel olarak müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, başkan, kurul başkanı, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, büyükelçi, vali, kaymakam ve bölge müdürünü ifade ettiği ancak yeni sistemde cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle diğer bazı kamu yöneticilerinin de bu kapsama alınabileceği ya da kapsamdan çıkarılabileceği değerlendirilmektedir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin büyük bir kısmının ABD başkanlık sisteminde görüldüğü gibi bakanlarla göreve gelip bakanlarla görevden ayrılacağı düşünüldüğünde bu durumun hangi yönetici pozisyonları kapsayacağını çıkarılacak kararnamelerle şekilleneceği, bu sayının ABD'deki kadar (10-12 bin) olmasa da Türkiye'de birkaç bini bulabileceği söylenebilir.

SONUÇ

Türkiye'de Osmanlı'nın son döneminden bu yana yüzyılı aşan bir geçmişi bulunan parlamenter sistem yerini başkanlık sistemi referanslı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne bırakmak üzeredir. Bu değişiklik, Türk yönetim tarihi açısından bir dönüm noktasını teşkil etmektedir.

Yarım asra yakın süren başkanlık sistemi tartışmalarıyla olgunlaşan değişiklik süreci kamu yönetiminde ve bürokraside ciddi bir yeniden yapılanmayı beraberinde getirecektir. İçinde bulunulan bu dönem onlarca yıllık geçmişe sahip

⁸ Söz konusu hükme ilişkin kanuni düzenleme 1984 yılında 3077 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun adıyla yapılmış, bir kez daha görüşülmek üzere Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilen ve mecliste 3149 sayılı yasa olarak yeniden kabul edilen yasa Cumhurbaşkanı tarafından onay sonrasında Anayasa Mahkemesine götürülmüş birçok maddesi Anayasa'ya aykırı bulunarak birçok maddesi iptal edilen yasa iptal edilen maddelerden sonra uygulamaya olanağı kalmadığı gerekçesiyle 18.6.1985'te tamamen iptal etmiştir (Günay, 2006: 169).

olan, MEHTAP, KAYA gibi projelerle bitmeyen senfoni olarak adlandırılan ve 2000'li yıllarla birlikte bu alanda ciddi mesafenin alındığı kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında yeni ve çok önemli fırsatlar yaratmaktadır. Yeni dönemde, öteden beri şikayet edilen bürokratik oligarşinin gücü kırılarak kamu yönetiminin daha hızlı karar alan ve daha etkin bir yapıya kavuşturulması hedeflenmektedir. Bunun için izlenecek yöntem, bürokrasinin siyaset karşısındaki güç kaynaklarından birisi olan “sürekli ve güvenceli yapısı”nı kaldırarak üst kademe bürokratlarını yürütmenin bir parçası olarak, göreve yürütmeye gelen ve onunla giden, elini taşın altına koyan, kaderi takımın başarısına bağlı olan takım oyuncuları haline getirmek olacaktır.

Bugün artık uzun yıllar tartışıla gelen parlamenter sistem ve başkanlık sistemlerinin özelliklerinin ne olduğundan, Türkiye’de uygulanıp uygulanamayacağı hususlarından sıyrılarak yeni sistemin nasıl işleyeceği ve uygulama pratiklerinin neler olacağı aşamasına geçilmiştir. Bunun için kamu yönetimi ve kamu bürokrasisini yürütmenin başı ve tek sorumlusu olan cumhurbaşkanına bağlayacak ve ona karşı sorumlu kılacak mekanizmalar oluşturulmaktadır. Oluşturulan bu mekanizmalar arasında kamu yönetiminin işleyişini en çok etkileyecek olanlar, sınırları belirlenmiş olsa da düzenleyici işlemler alanında geniş bir kapsamda çıkarılacak olan cumhurbaşkanlığı kararnamele ve bütün üst kademe kamu yöneticilerinin görev sürelerinin cumhurbaşkanının göreve gelmesi/gitmesiyle ilişkilendirilmesi olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde yürütmenin işleyişinde daha dar ancak daha hızlı karar alabilen bir yürütme yapısına geçmek amacıyla bakanlık sayısının azaltılması ve ABD’ndeki yapıya benzer şekilde ofis sistemine geçişin öngörülmesi klasik kamu yönetimi yapısında ciddi bir değişime işaret etmektedir. Yeni sistemde bazı bakanlıkların birleştirilerek politika geliştirme noktasında yönetişimi (kamu, STK’lar, akademi ve sektör temsilcilerinin işbirliği) esas alan kurulların oluşturulacak olması gerçekçi ve rasyonel politikaların hayata geçirilmesi bakımından önemli olacaktır.

Hiç şüphesiz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bakanlıklara bağlı kurullar, Cumhurbaşkanlığına (başkana) bağlı başkanlıklar ve ofisler ile daha dinamik bir yönetim yapısı oluşturulmak istenmektedir. Toplumun çeşitli kesimlerinde bu sistemin, yürütmeyi güçlendirerek gücü tek elde toplayacağı şeklinde bir algıya yol açsa da aslında yeni sistemde politika yapım sürecinde çok sayıda aktörün yer alması bir yandan sistemin çok aktörlü ve istişareye dayalı bir yanının olduğunu göstermekte diğer yandan siyasetçi ve bürokratlardan oluşan tarafları bizzat aynı takımın oyuncusu yaparak geçmişte kamu yönetiminde sıkça görülen siyaset-bürokrasi sürtüşmesine de son vereceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Arslan, A. (2015). *Türkiye için Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma*, SETA Yayınları, 2015, Sayı: 122
- Başbakanlık (2018) Başbakanlığa Bağlı Kurumlar ve Görev Dağılımı, 24 Şubat 2018 tarihinde https://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Global/_Government/pg_CabinetTasks.aspx adresinden erişildi.
- Beceren, E. ve Kalağan G. (2007). Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6, Sayı:11, s. 163-181
- Bezci, B. (2005). Demokrasi ve Başkanlık Sistemi, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2005, (3: 2), s. 77- 97
- Bilir, F. (2015). Başkanlık Sistemi ile Parlamenter Sistemin Karşılaştırılması, 24 Şubat 2018 tarihinde <http://www.turkiyehukuk.org/baskanlik-sistemi-ile-parlamenter-sistemin-karsilastirilmesi-infografik/adresinden> erişildi.
- Çolak, Ç. D. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi, *Strategic Public Management Journal*, Volume 3, Special Issue, s. 51-50
- Eker, M. (2017). Türkiye güçlenmek için gereken enerjiyi mevcut sistemde bulamıyor, 24 Şubat 2018 tarihinde <https://www.akparti.org.tr/mobil/haberler/turkiye-guclenmek-icin-gerek-enerjiyi-mevcut-sistemde-bulamiyor/89084> adresinden erişildi.
- Erdoğan, R. T. (2017). Parlamenter demokrasi aslında bir vesayet sistemidir, 25 Şubat 2018 tarihinde <http://aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/cumhurbaskani-erdogan-parlameter-demokrasi-aslinda-bir-vesayet-sistemidir/779489> adresinden erişildi.
- Erdoğan, M. (1996). Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak, *Liberal Düşünce Dergisi*, s. 1-12
- Eryılmaz, B. (2008). *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları
- Fendoğlu, H. T. (2015), *Anayasa Hukuku*, Ankara, Yetkin Yayınları
- Fendoğlu, H.T. (2012). Başkanlık Sistemi, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:2 Sayı:2, s. 39-60
- Gözler, K. (2017). *Kısa Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınevi
- Gül, H, Kamalak, İ. ve Gül, S. S. (2017). Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi, *Strategic Public Management Journal*, Volume 3, Special Issue, s. 101-120

- Gül, C. (2005). Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanının Siyasi-Cezai Sorumlulukları, 26 Şubat 2018 tarihinde <http://www.star.com.tr/acik-gorus/anayasa-degisikligi-ve-cumhurbaskaninin-siyasi-cezai-sorumluluklari-haber-1217138/> adresinden erişildi.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Sayı. 190, Ankara, SETA Yayınları
- Gülener, S. (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme*, 1. Baskı, Ankara, SETA Yayınları
- Günay, Ö. F. (2006). Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi İle İlgili Anayasa Maddesinin İlginç Serüveni, *TBB Dergisi*, Sayı: 62, s. 152-172
- Kılıçdaroğlu, K. (2013). Başkanlık Ülkeyi Bölme Projesidir, 24 Şubat 2018 tarihinde <http://www.sonhaberler.com/politika/kilicdaroglu-baskanlik-ulkeyi-bolme-projesidir-h179762.html> adresinden erişildi.
- Levinson, D. J. ve Pildes, R. H. (2006). Separation Of Parties, Not Powers, *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*. Paper 25
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*, London, Yale University Press, Second Edition, s. 106-107
- Ntv (2018). ABD’de hükümet geçici olarak kapandı, 22 Ocak 2018 tarihinde <https://www.ntv.com.tr/dunya/son-dakika-haberi-abdde-hukümet-gecici-olarak-kapandi,b3hleScqT0KWc9QzysRFrg>, adresinden erişildi.
- O’Toole, L. J. (1987). Docktrines and Developments: Separation of Powers, the Politics- Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State, *Public Administration Review*, Volume 47, No 1, 17- 25
- Öymen, A. (2013) Başkanlık Sisteminin Yol Açtığı Tehlike, 24 Şubat 2018 tarihinde <http://www.radikal.com.tr/yazarlar/altan-oymen/baskanlik-sisteminin-yol-actigi-tehlike-1127841/> adresinden erişildi.
- Özbudun, E. (2015a). Başkanlık Sistemi ve Türkiye, *Liberal Perspektif*, Sayı: 1, s. 1-14
- Özbudun, E. (2015b). Hükümet Sistemi Tartışmaları, 20 Ocak 2018 tarihinde <http://www.birarada.org/tr/22645/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Huk-met-Sistemi-Tartismalari>, adresinden erişildi.
- Sabah, (2018) Beş Ayaklı Büyük Kamu Reformu, 20 Ocak 2018 tarihinde <https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/01/05/5-ayakli-buyuk-kamu-reformu> adresinden erişildi.

- Shugart, M. S. ve Haggard, S. (2001). *Institutional and Public Policy in Presidential Systems, President, Parliaments and Policy*, (Ed. Haggart and Mc Cubbins), Chambridge, UK, Chambridge University Press.
- Sobacı, M. Z. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Tüm Boyutlarıyla Tartışıldı, 27 Şubat 2018 tarihinde <http://haber.sakarya.edu.tr/cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-tüm-boyutlariyla-tartisildi-h59519.html> adresinden erişildi.
- Şimşek, M. (2017). Mevcut Sistem Önümüzdeki Dönemde Eğer Değişmezse Krizlere Gebedir, 22 Şubat 2018 tarihinde <https://www.haberler.com/simsek-bu-sistem-mevcut-sistem-onumuzdeki-donemde-9295353-haberi/> adresinden erişildi.
- Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 13, Sayı 1, s. 97- 119.
- 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2017) 16 Ocak 2018 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun%no=6771 adresinden erişildi.
- 447 Sayılı Anayasa Komisyonu Raporu (2016) 15 Ocak 2018 tarihinde http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic adresinden erişildi.
- Turhan, M. (2012). Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları, *Liberal Düşünce*, Yıl 17, Sayı 66, s. 57-75.