

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkezileşme ve Yeni Yönetim Paradigması (2016-2026)

Selami Özkan¹

Özet

Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde (CHS) merkezileşmenin geçmiş Türk devletlerine nazaran hangi durumda olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda demokrasinin yanında eskiden uygulanmış ve günümüzde de örnekleri olan veya artık pek uygulama örneği bulunmayan monarşi ve oligarşi gibi yönetim biçimlerine de yer verilmiştir. Konu itibarıyla demokratik bir yönetim sistemi olan CHS sistemi incelenmek istendiğinden demokratik yönetim biçimlerine ağırlık verilmiştir. Bu minvalde sadece CHS değil, dünyada uygulanan diğer demokratik yönetim biçimlerinin özelliklerine de değinilmiştir. Özellikle neredeyse adıyla anılır derecede olduğu savunulabilecek İngiltere'nin parlamenter sistemi, Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) başkanlık sistemi ve Fransa'nın yarı başkanlık sistemi değerlendirilmiştir. Türkiye'nin yeni yönetim sistemi, parlamenter yönetim sisteminin birçok özelliğini terk etmiş, daha çok başkanlık benzeri bir yönetimi tercih etmiştir. Bu sistemde, başkanlık sistemi gibi sert kuvvetler ayrılığı yöntemi kadar olmasa da yürütme, parlamentonun etkisinden oldukça uzaklaştırılmıştır. Hem yarı başkanlık hem başkanlık hem de parlamenter yönetim sistemlerine ait yönleri bulunan yeni sistemin, daha çok başkanlık yönünün ön plana çıktığı görülmüştür. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, yürütmeyi yarı başkanlık sisteminde olduğu gibi nispeten de olsa bir başbakanla paylaşmamaktadır. Yine yeni sistemde cumhurbaşkanı tek başına, kişisel olarak yürütmeden sorumlu olmakta, dolayısıyla merkezi güç cumhurbaşkanlığı makamında toplanmaktadır. Bu yönüyle başkanlık sistemine benzeyen yeni sistemde bakanları da cumhurbaşkanı seçmekte ve seçilen bakanın varsa meclis üyeliği sona ermektedir. Dolayısıyla bakanların sorumluluğu da meclisten önce cumhurbaşkanına karşı olmaktadır. Yeni sistemde, eski Türk devlet geleneklerinde ve İslamiyet sonrası Türk devletlerinde olduğu gibi merkezin gücü öncelenmektedir. CHS sistemi kendine has bir başkanlık sistemi

1 S.ozkan@alparslan.edu.tr Dr. Öğretim Üyesi, <https://orcid.org/0000-0002-0575-8887>

öngörse de ABD gibi eyalet sistemini öngörmemektedir. Türkiye Devleti'nin kendisinden önceki parlamenter sistemde var olan üniter yapısını devam ettiren CHS sisteminin, güncel teknolojik gelişmeler de dikkate alındığında, devletin merkezi yapısını daha da kuvvetlendirme potansiyeline sahip olduğu söylenebilir.

1. Giriş

Geçmişten günümüze insanlık tarihine bakıldığında belli yönetim biçimleri söz konusu olmuştur. Bu yönetim biçimleri semavi ve beşeri yönetim biçimleri olarak ikiye ayrılır. Semavi yönetim, Yaratıcı'nın emrettiği kurallar ve ilkelerdir. Kimi insanlar, kendilerine elçi olarak geldiğini söyleyen insanların Yaratıcı'dan vahiy yoluyla getirdiği kuralları ve ilkeleri uygular ve bunlara uyarlar. Kimi insanlar da kendilerinin yeryüzünde daha rahat yaşamalarını sağlayacak mantıklı ve makul saydıkları kural ve ilkelere göre yaşarlar.

Doğrusu, insanların bir grup hâlinde faaliyetlerini adil ve esenlik içinde gerçekleştirebilmeleri için bir otoritenin kontrolüne ihtiyaç vardır. Bir grupta yaşayan herkes bütün insani hassasiyetlere sahip olsa bile yine istenmeyen şeylerin olması ihtimali kontrolü gerekli kılar. Aynı zamanda insanların katıldıkları veya razı oldukları otorite onlara koruma da sağlar. Dolayısıyla geçmişten günümüze her topluluk için bir otoriteden bahsetmek mümkündür. Mesela ailede bir reis veya klanda bir şef gibi. Aynı şey devletler için de geçerlidir. Bir zamanlar çoğu monarşi ile yönetilen devletler, günümüzde daha çok demokrasi veya demokrasi olduğunu savunan yönetim biçimleriyle yönetilmektedirler. Herhalde beşeri yönetim biçimleri de C. Lock'un da belirttiği üzere monarşi, oligarşi ve demokrasi şeklinde kategorize edilebilir (Aktan, 2016:5-6).

Pek tabii olarak bu kategorilerin tamamen birbirinden ayrık ve kopuk olduğu söylenemez. R. Michael'in Bürokrasinin Tunç Kanunu'ndan hareket edilirse demokrasi olduğu kabul edilen yönetimlerde bile bir oligarşinin mümkün olması söz konusudur (Işıkçı ve Kocaoğlu, 2020: 306). Dolayısıyla yönetim kategori ve rejimlerini bir bütün olarak kesin çizgilerle birbirinden ayırmak zordur. Hatta bazen farklı memleketlerdeki uygulamalar bir başka ülkenin yönetim rejiminin oluşmasına örneklik eder. Diğer bir şekilde daha farklı bir formasyonun oluşmasına kaynaklık eder. Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de bunu görmek mümkündür. Bazı yönleri ile hem yarı başkanlık hem de başkanlık şeklinde yönetilen ülkelerin yapılarını andırdığı söylenebilir.

Her coğrafyanın kendine özgü gereklilikleri ve lütufları olur. Aynı zamanda toplumların da bir hafızası, bir yaşanmışlığı vardır. Bu da onların yaşam biçimlerine olduğu gibi yönetim biçimlerine de yansiyabilir. Bu itibarla bazen teorik olarak ortaya konulmuş bir yönetim biçimi bir kültür tarafından

kendileştirilebilir. Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gibi. Uzun yıllar monarşi, belli bir süre meşruti monarşi ve akabinde cumhuriyet dönemiyle beraber meclis hükümeti, tek parti ve parlamenter sistem şeklinde yönetilmiş Türkiye, 2017 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçmiştir. Herhangi bir ülkenin seçtiği bir sistem onun ya doğal gidişatı neticesinde ortaya çıkmıştır ya da gereklilikler, halktan gelen talepler veya yönetim kademesinde yer alanların istekleri neticesinde ortaya gelmiştir. İşte bu çalışmada Türkiye'de 2017 yılında referandumla kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin hangi ihtiyaçlara binaen getirildiği ve getirildikten sonra hangi yönlerde tesir oluşturduğu değerlendirilecektir. Bu itibarla içinde yer aldığı kitabın son bölümü olması hasebiyle bu bölümde Türkiye'de Osmanlı'dan günümüze yönetim alanında gerçekleşen değişim ve dönüşümün son halkası tamamlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda giriş bölümünden yönetim biçimleri ele alınmış bunlardan demokratik yönetim biçimleriyle devam edilmiş bu yönetim biçimlerinden de parlamenter yönetim, yarı başkanlık yönetim biçimi, başkanlık yönetim biçimi ve cumhurbaşkanlığı yönetim biçimine değinilmiştir. Sonuç kısmından önce ise merkezileşme ve Türkiye'nin yeni yönetim paradigması değerlendirilmiştir. Sonuç kısmında da gelinen noktada Türkiye'nin yeni yönetim yapısının nasıl bir yönetim paradigması oluşturduğuna dair değerlendirmelerde bulunulmuştur.

2. Yönetim Biçimleri

Yaratıcı'dan gönderildiği (inananları tarafından) kabul edilen kanunlarla (şeriat) gerçekleştirilen yönetimin yanında, beşerin kurduğu yönetim biçimleri de mevcuttur. Bu çalışmada özellikle beşerî yönetimlerden birisi ve Türkiye'ye özgü olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi üzerinde anlatımlarda bulunulacak, özellikle de bu sistemin merkezileşmeye olan etkisi değerlendirilecektir.

Bu itibarla, bu yönetim biçiminin çıkış noktası ve diğer beşerî yönetim biçimleri hakkında temel sayılabilecek bilgilere yer verilecektir. Öncelikle dünyada hâkim bir sistem olan monarşiden, akabinde yine bir beşerî yönetim biçimi olan oligarşiden ve nihayet demokrasi ve onun yönetim türevlerinden bahsedilecektir. Özellikle resmî bir bütün olarak görmek açısından aşağıda bir tabloya yer verilmiştir.

Devamında da birbirine daha çok paralel olan Hobbes, Locke ve Rousseau'nun yönetim biçim örneklerinden, Locke'un biçim sınıflamasından hareketle monarşi, oligarşi ve demokrasi yönetim biçimleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Tablo 1: Bazı Düşüncülere Göre Yönetim Biçimleri

Platon	<p>Aristokrasi: Soyluların yönetimi.</p> <p>Timarşi/Timokrazi: Şan ve şerefe düşkün olanların yönetimi.</p> <p>Oligarşi: Zenginlerin yönetimi.</p> <p>Demokrasi: Halkın yönetimi.</p> <p>Tiranlık: Zorbalığa dayanan tek kişi yönetimi.</p>
Aristoteles (Yalçınkaya, 2013: 23)	<p>Monarşi: Ortak iyiliği amaçlayan tek kişinin yönetimi.</p> <p>Aristokrasi: Ortak iyiliği hedefleyen az sayıda kişinin yönetimi.</p> <p>Politeia(Polity): Ortak iyiliği amaçlayan çoğunluk yönetimi.</p> <p>Tiranlık: Tek kişinin çıkarımı düşünen tek kişi yönetimi.</p> <p>Oligarşi: Zenginlerin menfaatlerini koruyan yönetim biçimi.</p> <p>Demokrasi: Yalnızca yoksulların menfaatini gözeten çoğunluğun yönetimi.</p>
Thomas Aquinas	<p>Aristo'nun yönetim biçimi sınıflandırmasını aynen kabul eder ve O'da yönetime çoğunluğun katıldığı ve halkın çıkarlarının gözetildiği yönetim biçimi olarak Aristo'nun adlandırdığı yönetim biçimi olan polity'yi en iyi yönetim biçimi olarak kabul eder.</p>
Thomas Hobbes	<p>Monarşi: Tek kişinin egemenliğine dayalı yönetim biçimi.</p> <p>Aristokrasi: Belirli bir zümre/sınıf egemenliğine dayanan yönetim biçimi.</p> <p>Demokrasi: Halkın egemenliğine dayanan yönetim biçimi.</p>
John Locke	<p>Monarşi: İrsi veya seçilmiş bir kişi yönetimi elinde bulundurduğu yönetim biçimi.</p> <p>Oligarşi: Belirli bir sınıf egemenliği elinde bulundurduğu yönetim biçimi.</p> <p>Demokrasi: Halkın siyasal yönetim düzenini kurup yönettiği yönetim biçimi.</p>
Montequieu (Gürkan, 1988: 21)	<p>Monarşi: Belirli ve yerleşmiş hukuk kurallarına göre gerçekleştirilen tek kişinin yönetimi.</p> <p>Cumhuriyet: İkiye ayrılır: Halkın tümünü yönetimde olduğu sistem olarak demokrasi, halkın bir kısmının yönetime hâkim olması durumu olarak aristokrasi.</p> <p>İstibdat: Tek kişinin tüm güçleri elinde topladığı ve her alanda mutlak söz sahibi olduğu yönetim biçimi.</p>
j.j. Rousseau	<p>Monarşi: Tek kişinin iktidarda olduğu yönetim biçimi.</p> <p>Aristokrasi: Azınlığın iktidarda olduğu yönetim biçimi.</p> <p>Demokrasi: Çoğunluğun iktidarına dayanan yönetim biçimi.</p>

Kaynak: (Aktan, 2016:5-6; Özkan, 2023: 25).

2.1. Monarşi

Monarşi

Monarşi, Yunanca monos (tek) ve arkhein (yönetmek) kelimelerinin bir araya getirilmesiyle oluşturulmuş bir kavramdır. Latince ve Fransızca dillerinden

Türkçeye geçmiş olduğu kabul edilmektedir (Çağbayır, 2007'den aktaran Kutlu, 2023: 471). Aaristo'ya göre beş tür monarşiden bahsetmek mümkündür (Ağaoğulları, 2015; 146). Bu beş tür monarşiyi İşçi şöyle sıralamaktadır (İşçi, 2004; 77-78):

Mutlak monarşi: Bütün yetkiler tek kişinin elindedir. Pederşahi yönetim biçimlerinde ailedeki babanın rolüne benzetilebilir.

Karizmatik monarşi: Bir kimsenin cenk esnasındaki kahramanlığının monark yapılarak ödüllendirilmesidir. Bu ödül güvene binaen verilir. Bu monark öldükten sonra yerine irsi varisinin (oğlu) geçmesi beklenir.

Seçimli monarşi: Askerî ve dinî yetkilere de sahip olan bu monark, seçimle başa getirilir.

Krallık monarşi: Babadan oğula geçen bu monarşik sistem yasaya dayanır. Krallık gücü tiranlara benzer; ancak kralın yasalarla bağlı olması, yurttaşlarına karşı sorumluluklarının olması ve bunları yerine getirmesi gerekliliği onu tiranlardan ayırır.

Aisumneteia (diktatörlük) monarşisi: Halkın güvenini kazanmış ve sıkıntı anlarında halkın ihtiyaçlarına cevap olabilecek kabiliyeti gösterme becerisini kanıtlamış kişilerin geniş yetkilerle başa getirmesi olarak tanımlanabilir.

Monark olarak bir devletin başına geçmek için kişinin ya o toplum için bir kahramanlık yapması ya onların onayladığı (sevmelerine veya çoğunun tercih etmesine sebep olacak) bir özelliği olması ya da kahramanlık yapan veya özellik gösteren birsinin soyundan gelmiş olması beklenir.

2.2. Oligarşi

Esasında zenginliğe veya zümre hâkimiyetine dayanan bir yönetim biçimidir (İşçi, 2004: 78). Burada dikkat edilmesi gereken nokta, oligarşi gibi belli bir sınıf yönetimine dayanan yönetim biçimlerinden birisinin de aristokrasi olduğudur. Aristokrasi ise, “devlet yönetiminin, soyluluk ve sosyal statü bakımından toplumda sivrilmiş seçkinler grubunun tekelinde” olduğu yönetim sistemidir (Acar ve Demir, 2005: 27).

Lock oligarşi için çoğunluğun yasa çıkarma gücünü seçilmiş birkaç kişinin veya onların halef veya mirasçılarının tahakkümüne bırakması olarak yorumlar (İşçi, 2004: 498). Sözlükte de oligarşi için yapılan tanımlardan birisi de şöyledir: “İktidarın; zenginlik, askerî güç veya sosyal statü gibi ortak bir paydası olan küçük, ancak nüfuzlu bir azınlığın tekelinde bulunduğu yönetim biçimi”dir (Acar ve Demir, 2005: 306).

Görüldüğü üzere hem aristokraside hem de oligarşide tek kişinin değil de birden çok kişinin, ancak halka göre sınırlı sayıda kişinin, hatta halka nazaran küçük bir kesimin iktidarı elinde bulundurduğu yönetim biçimidir.

2.3. Demokrasi

Yönetim biçimleri örneğini Lock'un sınıflandırması örneğiyle yaptığımıza göre, burada demokratik yönetim için öncelikle Lock'un bakış açısına bakılacaktır. O'na göre toplumun iktidarını elinde tutan çoğunluk, kanun çıkarmak için bütün gücünü kullanabilir ve çıkardığı kanunları da atadığı görevliler tarafından uygulatabilir. Bu şekilde gerçekleştirilen yönetim biçimi için Lock tam veya doğrudan demokrasi der. Bu yapıda yürütme, yasama meclisinin atadığı görevliler tarafından icra edilir (Ağaoğulları, 2012: 498). Demokrasinin günümüzde zihinlerde oluşturduğu anlama karşılık gelmesi zor olan ve yeterince vazih olmayan bu açıklamayı daha da anlaşılır ve kavranabilir kılmak için demokrasi ve ona dayanan yönetim anlayışı konu alınacaktır.

Demokrasinin en bilindik tanımlarından birisini A. Linkoln'e aittir. Ona göre demokrasi: "Halkın halk için halk tarafından yönetimidir." (Uygun, 2017'den aktaran Yolcu, 2023: 89). Kelime köküne bakıldığında demos: halk, kratos: iktidar, Yunanca kavramlarına dayandırılan halk tabiriyle halkın iktidarı anlamında kabul görür. Diğer taraftan demokrasi için onun çerçevesini çizmeyi kolaylaştırmak adına başka yapılmış bir tanıma da yer vermek uygun olacaktır. Bu tanım, Sartori tarafından yapılan "liderliğin yarışmalı bir yöntemle yenilenmesi" tanımı veya açıklamasıdır (Parlak, 2011:153). Kelime anlamı ve tanımları yanında demokratik bir idare için bazı ilkelerin de olmasının gerekliliğinin vurgulanması gerekir. H. B. Mayo bunları dört ilke olarak sıralamıştır. İlki, uygulanan siyaseti uygulayanların düzenli aralıklarla seçilmesidir. İkincisi, oy hakkı ve herkesin oy etki ve sayısının eşit olmasıdır. Farklı bir tabirle herkesin oyunun etkisinin eşit ve sayıca eşit sayılmasıdır. Herkes bir oy kullanabilir ve oy kullanma hakkı olan herkesin sayı olarak bir oyu vardır ve diğer oy kullananlarla oy sayısı şahsi olarak eşittir. Üçüncüsü ise seçimlerin özgür iradeyle ve istendiğinde alternatifler arasından yapılabilmesidir. Dördüncüsü ise temsilcilerin farklı fikirlerde olması söz konusu olduğunda herhangi bir fikir etrafında toplananlar, diğer fikir veya fikirlerin etrafında toplananlardan fazla ise en çok takip edilen fikrin egemen olması, diğer bir tabirle çoğunluğun kararının kabul edilmesidir (Görmez, 1997:61).

Demokrasinin ilk veya orijinal anlamı hükümetle ilgili olmasıdır. Zira gelenekte halkın yönetimi olarak tanımlanır (Pennock 1979'dan aktaran Görmez, 1997: 60). Aslında işin özüne bakılırsa demokrasi bir yönetim biçimidir. Zira "siyasal düzenin kurulmasını sağlayan toplum yasaları kendi

yapar ve yasaları uygulayacak görevlileri de yine kendi belirlerse, bu yönetim biçimine demokrasi denir.” (Göze, 2009:167). Sistem veya biçim olarak bakıldığında beşerî yönetimlerin demokratik veya demokratik olmayan yönetim biçimleri oldukları söylenebilir. Nitekim hükümet biçimleri, erklerin ayrılığı veya birliğinin esas alınmasına göre, demokratik olan ve demokratik olmayan sistemler olarak ikiye ayrılmaktadır (Hekimoğlu, 2009: 18-19). Bu çalışmada demokratik olarak kabul edilen yönetim biçimlerine hasseten Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne değinileceği için demokratik kabul edilen yönetim biçimleri dikkate alınacaktır.

Yönetim biçimleri literatüründe de bu demokratik yönetim biçimlerinin esası eskiden beri üç başlık altında ele alınmıştır. Bunlar da aşağıda yer verileceği gibi parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemleridir. Hal böyle iken asıl üzerinde duracağımız yönetim şekli olan ve Türkiye’de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de bu güçler ayrılığı prensibine dayanan, tabir yerinde ise nevi şahsına münhasır bir yönetim biçimidir. Aşağıda sırayla bu yönetim biçimlerine değinilecektir.

2.3.1 Parlamenter Sistem

Güçler ayrılığı yönetim biçimine ilk örnek İngiltere’deki parlamenter yönetim sistemidir. Parlamenter yönetim sistemine İngiltere’nin örnek gösterilmesinin altında yatan neden ise bu sistemin ilk defa bu ülke topraklarında ortaya çıkıp şekillenmiş olmasıdır (Arslan, 2013: 38).

İngiltere tarihine kısaca bakılırsa İngiltere’de parlamenter sistemin nasıl oluştuğu görülebilir. Anglo-Sakson geleneğine dayanan şura anlayışı, İngiltere’de yönetim koşulları değiştiği hâlde muhkem konumunu korumuştur. Magnum Consilium adıyla anılan kavramın, toplantı yapma veya görüşme yapma anlamına gelen parlamento (parliament) kavramıyla da ifade edildiği, bu ifadenin de 1230 tarihlerine kadar geri götürülebildiği söylenebilir (Gözler, 2019; 203-204).

Monarşik yönetim geçmişine sahip İngiltere’de, I. Edward yerine geçtiği III. Henry’i yenen Simon de Montfort’un zamanında başlattığı parlamentoya dair sisteme uygun olarak 1273 yılında “baronlar, kontlar ve ruhban sınıfı dışında şehirler ve kazalardan seçilen temsilcilerin de katıldığı bir parlamento (Magnum Consilium) topladı.” Daha sonra I. Edward, 1295 yılında daha geniş tabanlı bir meclis (“kontlukların, şehirlerin, burgların temsilcileri” ile daha düşük rütbeli rahiplerin temsilcilerini kapsayan) çağırdı. Çağrılan bu meclise model parlamento adı verildi. 400 civarında üyeye sahip bu parlamento, İngiltere’deki parlamentonun kuruluşu kabul edilir. Söz konusu bu parlamenter

yapı, 1295'ten günümüze İngiltere'de varlığını devam ettirmektedir (Gözler, 2019; 205).

Bu günkü anlamıyla parlamenter yönetim, hükümetlerin kurulması ve varlığını sürdürmesi için parlamento oy çokluğunun onayını seçim yoluyla almasına veya sessiz kalmak usulüyle toleransına dayanan bir hükümet sistemidir (Schneider, 1984'ten aktaran Hekimoğlu, 2009: 116). Diğer bir tanımla parlamenter sistem, güçler ayrılığı ilkesinin çok sert uygulanmadığı ve meclis ile hükümetin birbirini denetledikleri ve karşılıklı olarak birbirlerine etkide bulunma gücüne sahip oldukları yönetim biçimidir (Göze, 2009: 466).

Nihayet parlamenter sistemi ifade eden bazı önemli ilkeler vardır. Bu ilkelerin bazıları şu şekilde sıralanabilir (Arslan, 2013: 38-39):

- Hükümet seçildikten sonra iktidarda kaldığı sürece meclisin doğrudan veya dolaylı olarak desteğine dayanması gerekir.
- “Hükümet ile meclis çoğunluğu iç içe geçmiş şekilde çalışmaktadır.”
- Hükümet, meclis çoğunluğunu yitirdiğinde görevi bırakmak zorundadır.
- Hükümet, meclis desteğini kaybedince meclisi dağıtma imkânlarına sahiptir.
- İktidar partisi milletvekilleri yürütmeye yer alırken meclis üyeliklerini devam ettirebilirler.
- Hükümeti idare eden yani “başbakan (parti başkanı sıfatıyla parti ileri gelenleriyle beraber) mecliste partisine ait milletvekillerini sürekli sıkı denetim altında tutmak zorundadır”.
- Meclisin çoğunluğu tarafından icraatları eleştirilen herhangi bir hükümet üyesi (bakan), mecliste başbakana şikâyet edilebilir ve bazen görevine son verilmesi başbakandan istenebilir. Dolayısıyla bakanlar meclise karşı değil de başbakana karşı sorumludur.
- İktidar ve muhalefet arasındaki ayırım bariz bir şekilde fark edilecek durumdadır ve seçmenler de bunu görür.

Yukarıda özellikleri sayılan parlamenter sistem için güçlü ve zayıf yönler şöyle ifade edilebilir. Güçlü yanlarına bakıldığında parlamenter sistem için siyasi kilitlenmelerin zor yaşanabileceği düşünülmektedir. Zira parlamenter sistemde güvensizlik oyu ve fesih gibi uygulamalar devreye sokulabilir. Yasama ve yürütme arasındaki güçler ayrılığı yumuşak olarak nitelenir. Aynı zamanda bu, bir iş birliğinin de ifadesidir. Diğer taraftan başkanlık sistemi gibi ya hep ya hiç olarak ifade edilebilecek bir iktidarlık yoktur. İktidara gelen yasamanın güvenoyunu alması ve bunu hükümeti boyunca sağlama durumunda tutması

gerekir. Aynı zamanda bu sistemde küçük partilerin iktidarda yer alması söz konusu olacağı gibi, hükümetin düşmesine etki edebilecek bir gücü elinde bulundurma ihtimali nedeniyle iktidarın bazen bu partilerin isteklerini dikkate alması gerekir. Yine parlamenter sistem için uzlaştırıcı rolüyle devlet başkanı tarafları sulh sağlama konumunu üstlenebilmekte, bazı kriz anlarında tarafları yatıştırma görevini üstlenme makamı olarak devreye girip krizin aşılmasını sağlayabileceği savunulmaktadır. Parlamenter sistemin zayıflıkları için de koalisyon hükümetleri döneminde istikrarsızlıkların yaşanabileceği, dolayısıyla sık sık hükümetlerin değişebildiği; oysa bazı politikaların zamana ihtiyaç duyduğu ve her gelen yeni iktidarın kendine has bir politikayı yürütmeye çalışırken bir önceki politikayı rafa kaldırarak bir şekilde son verebileceği, istikrarsız bir yönetimin söz konusu olabileceği belirtilmektedir. Yine parlamenter sistemde iktidar olma eşğine yakın hükümetlerin güvenoyunu kaybetme riski, kendilerine olan güvenlerini sarsabilmekte, aynı zamanda başbakan-devlet başkanı politika uyumsuzlukları da bazen sorun olabilmektedir. Yine parlamenter sistemlerde bir başka sorun da koalisyonla iktidar olmuş partilerin politika üretme ve uygulama noktasında yaşadıkları sorunlardır. Hangi minvalde ve nasıl bir karar alınacağına dair farklı görüşler anlaşmazlıklara neden olabilmekte, dolayısıyla bazen hiçbir ortak diğerini göz ardı edip hareket edemediği için politika üretilip uygulanamamakta, dolayısıyla erken bir seçime gidilmesi söz konusu olabilmektedir. Bu tür durumlar için koalisyonda yapılmış ve başarılı olunamamış veya yapılması gerekip de yapılamamış faaliyetlerin sorumlusunun bulunmasının zorluğundan da bahsedilebilir. Zira hiçbir ortak sorumluluğu büsbütün veya kısmen kabul etmeyebilmektedir (Çağlar, 2017: 115-117).

Güçler ayrılığı noktasında parlamenter sistem yumuşak bir görüntü sergiler. Zira yürütme yasamanın içinden gelmektedir. Bazı koşullarda yasamanın etkisi hayli azalabilmektedir. Tek partinin tek başına güçlü bir şekilde iktidar olduğu bir seçimden sonra güçlü bir yürütme ve ona tabi bir yasamadan bahsedilebilir. Yine iktidarı koalisyonla veya hükümet kurma milletvekili sayısını eşige çok yakın bir sayıyla geçmiş bir iktidar için yasama meclisi çok önemli bir güç konumuna geçer ve hükümet hareket noktasını yasamanın durumundan alır. Güvensizlik oyu yetersizse en azından o anlık hükümet için sorun yoktur. Ancak güvenoyunu sağlayacak milletvekili sayısının sağlanması şüpheli ise sorun vardır. Bu sorun genellikle bir sonraki seçime kadar hatta halk tarafından büyük kitlelerin desteklediği bir parti liderinin iktidar olmasına kadar sürer gider.

2.3.2. Başkanlık Sistemi

Günümüzde otuzdan fazla ülkede uygulanan başkanlık sistemi için hepsinin aynı olduğunu hatta benzer olduğunu söylemek güçtür. Her ülke kendi

şartlarına göre (tarihi geçmiş, kültürel birikim, siyasi yapı vb.) bu sistemi ülkesinde uygulamaktadır. Ancak bu örnekler arasında en ön plana çıkan ve başarılı bir örnek olan ülke Amerika Birleşik Devletleri'dir. Önceden de ifade ettiğimiz gibi ülkelerin kendilerine özgü özellikleri ve şartları onların siyasi yapısına da sirayet eder. Amerika'da başkanlık sisteminin uygulanması için gerekli şartlar varlığından söz edilebilir. Bu şartlar için: Amerika'nın monarşik bir geçmişinin olmaması ve daha özgür bir hayat elde etme umuduyla göç eden insanlardan oluşması, kendi içinde başta koloni sonradan da eyaletler olarak ifade edilen siyasi yapılardan oluşması ve ordusunun kurumsal bir organ olarak değil, yerleşimcilerden mütevellit gönüllü bir ordu olarak bağımsızlık savaşı vermiş olması olarak sıralanabilir (Ergil, 2015: 22).

Yukarıda da ifade edildiği gibi hem başarılı bir örnek olması hem de başkanlık sistemi denildiğinde hemen denilebilir ki ilk akla gelen ülke olması hasebiyle burada da Amerika başkanlık sistemi ele alınacaktır. Bu bağlamda önce Amerika'nın başkanlık sistemine giden süreci anlatılacak daha sonra da başkanlık sisteminin özelliklerine değinilecektir.

Amerika'ya gelip yerleşen İngilizler kolonilerinde geldikleri ülkenin yönetsel yapısına benzer yapıları kurmuşlardır. Hatta anavatanlarının atadığı bir başkan (gouverneur) tarafından yönetilme durumları da söz konusu olmuştur. (Göze, 2009: 495).

Ancak zamanla koloniler ile İngiltere ağırlıklı olarak ekonomik nedenlerle birbirlerinden uzaklaşmaya başlayacak uzaklaşan koloniler kendi aralarında yakınlaşmaya ve karşı bir güç olmaya başlayacaklardır. İngiliz iktidarı tarafından konulan vergiler zamanla koloniler tarafından kendi seçtikleri üyeler İngiliz parlamentosunda yer almadığı için meşru görülmemeyecektir (Göze, 2009: 499-502).

İngiltere'nin kolonilerden vergi alma isteği ve akabinde gelişen olaylar nihayetinde 1774-75 Philadelpia'da iki büyük kongre düzenlenir. Nisan 1776'dan başlamak üzere koloniler kongreye gönderdikleri temsilcilerine tam yetki tanırlar. İlgili yılın mayıs ayında kongre her koloninin kendi hükümetini kurmasını ister. Haziran ayının başlarında kongre kolonilerin özgür ve bağımsız devletler olma haklarının olduğunu kabul eder. 4 Temmuz 1776'da da bağımsızlık bildirgesi yayımlanır (Göze, 2009: 504-506).

Gelinen noktada İngiltere'ye karşı bağımsızlık savaşı sürdüren koloniler arasında bir birlik kurulması ihtiyacı hasıl olacak ki bir konfederasyon kurulma yoluna gidilmiştir. Ancak konfederasyon savaş sonrasında işlevini büyük ölçüde kaybetmiştir. (Göze, 2009: 508-509)

Aksaklıkları ve tesirsizliği konfederasyonun yerine daha güçlü bir merkezi otoriteyi gerekli kılıyordu. Yani konfederasyon yerine federasyon. Bunun için G. Washington'ın çabaları neticesinde 1787 yılında on üç devletin gönderdiği delegelerle Philadelphia Konvansiyonu toplanabilmiştir. Bu konvansiyon aynı yıl günümüzde de mevzu (yürürlükte) olan anayasayı kabul etmiştir (Çam, 2000; 90-91).

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Anayasası kesin kuvvetler ayrılığını kabul etmektedir. Anayasa hem yürütmenin hem de yasamanın halk tarafından doğrudan meşrulaşmalarını zorunlu kılmaktadır (Arslan, 2013; 176-177). Amerika birleşik devletlerinin başkanlık sistemi için şunları söylemek mümkündür (Ergil, 2015; 22-23; Kahraman, 2012;439):

- Parlamenter sistemde olduğu gibi bir devlet başkanı bir de hükümet başkanı ayrımı yoktur.
- Başkan vardır. Başkan, halk tarafından doğrudan ve dolaylı olarak belli bir süreliğine seçilir.
- Hükümeti kurmak ve yönetmek işi başkanın sorumluluğundadır.
- Başkan tarafından seçilen hükümet üyeleri yasama organı içinden seçilmiş iseler yasama organı ile ilişkileri kesilir.
- Yasama ve yürütme organlarına birbirilerini fesih etme yetkisi verilmemiştir.
- Yasama organı iki topluluktan oluşur birine temsilciler meclisi diğetine de senato denir. Her iki topluluğunda seçilme süreleri ve usulleri farklıdır.²
- Yasama yürütme ve yargı organları arasındaki güçler ayrılığının birbirinden haberdar ve uyumlu çalışması için denge ve denetleme mekanizmaları geliştirilmiştir. Bu mekanizmalar organların birbirlerinin alanlarına müdahale etme ve yetkilerini aşmalarını engellemek üzere kurulmuştur.

ABD'deki başkanlık sistemi için yukarıda sıralanan bu özelliklerin yanında başkanlık sistemini bütün türlerinde geçerli olması beklenen başat özellikler ise şöyle sıralanabilir (Ergil, 2015: 24-25):

- Başkan halkın onayı ile seçilir. Devlet ve hükümetin başı başkandır.

2 ABD Anayasası'nın birinci maddesi kuvvetler ayrılığı teorisinde yer alan yasama organının yani kongrenin iki gruplu olmasını öngörmüştür. Birinci grup temsilciler meclisi, diğeri de senato olarak ifade edilir. Temsilciler meclisi eyaletlerin nüfus yoğunlukları dikkate alınarak oluşturulurken (seçilirken) senato eyaletlerin her birisine düşen iki senatörün seçilip gönderilmesiyle oluşur (Arslan, 2013: 177).

- Yürütme organı tek kişiden oluşur. Yürütme faaliyeti başkan tarafından ve onun seçtiği bir idari mekanizmadan (grup) oluşur. Bu idari oluşumda yer alan (yürütmede yer alan kişi) aynı zamanda yasamada görevli kalmaz.
- Yürütme yasamanın güvenoyuna muhtaç değildir. ABD gibi başkanlık sistemlerinde yürütme de yasamayı kaldıramaz. Başkan yasama faaliyetlerine katılmaz.
- Başkanlık sistem daha çok özerk yerel idarelerle bilinir. Böyle olması hasebiyle yürütme merkezde başkanın ve bulunduğu yerle sınırlı kalmaz. Yürütme yerel yönetimle paylaşılır. ABD başkanlık örneğinde eyaletler başkanlık şeklinde örgütlenmişlerdir. Aynı zamanda valiler de eyaletlerde seçimle başa gelen başkanlardır.

2.3.3. Yarı başkanlık sistemi

Yönetim sistemleri için genellikle şu şekilde bir örtüştürmeye gidilir: Parlamenter sistem için İngiltere, başkanlık sistemi için ABD ve yarı başkanlık sistemi için de Fransa. Daha önce parlamenter ve başkanlık sistemleri ile örtüşen sırasıyla İngiltere ve ABD örnekleri verildi. Burada da hem yarı başkanlık sistemi kavramı hem de Fransa yarı başkanlık sisteminin genel hatlarıyla tarihî süreci ve ana hatlarıyla uygulanma biçimine değinilecektir.

Kavram olarak yarı başkanlık sistemi hem parlamenter yönetim sistemi hem de başkanlık yönetim sisteminin belli bazı özelliklerini “farklı yoğunlukta kombine eden bir sistemdir” (Yıldız, 2018: 95). İlk kez Almanya’da Weimar Cumhuriyeti’nde uygulandığı düşünülen bu hükümet sistemi; “iki kutuplu yürütme”, “bölünmüş yürütme”, “parlamenter başkanlık cumhuriyeti” ve “yarı başkanlık” gibi değişik isimlerle anılsa da ağırlıklı olarak yarı başkanlık sistemi olarak kabul edilmektedir (Yazıcı, 2002’den aktaran Kahraman, 2012: 440).

Yarı başkanlığın Fransa örneğine geçmeden önce Fransa’nın monarşiye uzanan geçmişine bakmak uygun olacaktır. Fransa’da 18. yüzyılda “Katolisizm ile Rasyonalizm arasındaki dinî çekişmeler”, 19. yüzyılda demokratik ilkelerle devletin idare edilmesini isteyenler ile otoriter devlet taraftarı olanlar arasındaki siyasi çekişmeler ve 20. yüzyılda işverenler ile işçiler arasındaki iktisadi mahiyetteki çekişmeler, yaklaşık üç yüzyıllık Fransa tarihini çok üstten özetlemektedir (Çam, 2000: 144-145).

Fransa siyasi tarihinde dikkat çeken nokta, ihtilalden sonra devamlı bir şekilde Beşinci Cumhuriyet’in ilanından sonraki birkaç yıla kadar yasama organının üstün konumudur. Zira Kasım 1962 referandumu ile cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi ve başkanlık

sistemine yönelme tartışmalarında, Paul Reynoud mecliste yaptığı konuşmada, “Biz Cumhuriyetçiler için Fransa buradadır.” demiştir. Bu söz, Fransızların yasama organına üstünlük tanıma alışkanlığını ifade etmektedir (Çam, 2000: 145).

Yasama gücünün yürütme lehine dönüşeceği, ilki ihtilalden sonra başlayan cumhuriyet rejiminin beşincisinden sonra kullanılmaya başlayan yarı başkanlık sistemi birkaç sosyal olaydan sonra, tabir yerinde ise doğal gelişmelerle oluşmuştur. Parlamenter sistemin uygulandığı III. Cumhuriyet rejiminin altmış beş yılı içinde yüzü aşkın hükümet kurulmuş, ancak bu hükümetlerin ömürleri ortalama altı ay dolaylarında kalmıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra kurulan IV. Cumhuriyet için de istikrarlı bir yönetim sağladığı söylenemez. IV. Cumhuriyet döneminde Fransızların hegemonyasında bulunan Cezayir’de 1954’te gerçekleşen ayaklanmalar, Fransa’nın Kuzey Afrika’dan çekilmesine neden olmuştur. 1958’de Fransız generaller ayaklanmış, bu ayaklanma darbeye sonuçlanmıştır. Parlamento, darbecilerin isteği doğrultusunda eski bir asker olan Charles De Gaulle’ü başbakan olarak seçmiş, Gaulle’ün başbakan seçilmesiyle hükümete üstün yetkiler ve yeni bir anayasa yapma gücü tanınmıştır. Böylece halkın yüksek bir oranının kabulüyle V. Cumhuriyet ve dolayısıyla yarı başkanlık denilebilecek sisteme geçilmiştir. Bu sistem, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi yoluyla 1962’den itibaren siyasi sistem içindeki konumunu desteklemiştir. Her ne kadar anayasada çift başlı bir hükümet inşa edilmişse de her iki yürütme makamının (cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık) yetkileri çok net bir şekilde ifade edilmemiştir. Siyasi prestije göre iktidarı daha çok kendi lehine çekebilme yolunun açık olduğu bu yapı, Fransa için siyasi sürekliliği eskisinden daha beklenilir konuma getirmiştir (Aktaş, 2015: 122-123).

Günümüzde yarı başkanlık sistemi için ön plana çıkan özellikler şöyle sıralanabilir (Ergil, 2015: 28-29):

- Yürütme, halk tarafından seçilen devlet başkanı ve meclisin güvenoyu verip desteklediği başbakan arasında paylaşılır.
- Yönetim her ne kadar başbakanla paylaşılsa da son söz devletin başkanıdır (cumhurbaşkanı). Yönetimin oldukça desantralize edildiği söylenebilir. Hatta merkez, her konuda mutlak olarak yerel yönetimlere tahakküm edemez.
- Kesin bir kuvvetler ayrılığından bahsetmek mümkün değildir. Hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu vardır.
- Cumhurbaşkanı/devlet başkanı, parlamenter sisteme nazaran daha geniş yetkilere sahiptir: Meclisi dağıtabilir. Olağanüstü durum ilan ederek geçici bir süre erklerin yetkilerini kendi hükmünde toplayabilir.

- Bu sistemde parlamento hükümeti denetleme ve düşürebilme yetkilerine sahipken, Cumhurbaşkanı/devlet başkanı hakkında bu yetkileri yoktur.

Bir önceki parlamenter ve başkanlık sistemlerinde görüldüğü gibi yarı başkanlık sisteminde de, bir sistemin bir coğrafyada diğer ülkelere nazaran daha uzun sürebildiğini göstermektedir.

2.3.4. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi

1876 Kanuni Esasi'nin kabul edilmesinden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne (CHS) kadar, Türkiye'de 1921 Anayasası'nın yürürlükte kaldığı dönem dikkate alınmasa Türkiye'de parlamenter sistem uygulanmıştır (Çekiş, 2016: 450). 1970'li yıllarda yaşanan siyasi istikrarsızlıklar (Coşkun, 2015: 16) sonrasında 1980 askerî darbesi gerçekleşmiş, 1990'lı yıllarda da koalisyon hükümet dönemleri hasıl olmuştur. Bu itibarla 1990'lardan sonra özellikle sağ tarafta değerlendirilen parti liderleri, koalisyon hükümetlerinin yaşadıkları siyasi krizlerden ötürü güçlü bir iktidar için parlamenter yönetimden başkanlık yönetimine geçilmesini dile getirmişlerdir (Güvenç ve Turan, 2024: 82). Zira 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi düzenlemesi (Coşkun, 2015: 16) ve 16 Nisan 2017 yılında yapılan referandumla parlamenter hükümet sisteminin yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir (Güler, 2018: 300). Yeni bir sisteme geçişin nedeni, “vesayetin gölgesindeki parlamenter yapıdan ve zayıf koalisyon hükümetlerinin yol açtığı sorunlardan kurtulma çabası” olarak yorumlanabilir. Anayasa değişikliğinin akabinde 2018 yılında yapılan seçimlerle hukuken kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir (Boyalı ve Gümüş, 2022: 239).

Bu sistem hem yürütmeye hem yasamaya hem de yargıya yönelik birçok önemli değişiklik getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin özellikleri diyebileceğimiz bu yenilikler sırasıyla (yürütme, yasama ve yargı) şöyledir (Çalışkan, Kaya ve Malak, 2020: 727-729):

Yürütmeye ilişkin getirilen yenilikler

- Parlamenter sistemden kalan başbakanlık uygulaması kaldırılmıştır. Yürütme erki Cumhurbaşkanı tarafından icra edilecektir.

- “Parti grupları ve son seçimde geçerli oyların %5’ini tek başına veya birlikte sağlayan partilerin en az 100 bin seçmen ile Cumhurbaşkanı aday gösterebileceklerine karar verilmiştir.”

- Seçimlerde geçerli oyların yarısından fazlasını alan adayın cumhurbaşkanı seçilmesine ve bakan olarak atanan milletvekilinin TBMM üyeliğinin sona

ermesine, cumhurbaşkanının varsa partisiyle ilişkisinin devam etmesi uygulamasına geçilmiştir.

- Genel seçimde, cumhurbaşkanının geçerli oyların tamamını alamaması hâlinde sadece reisicumhur seçiminin yenilenmesine karar verilmiştir.

- Cumhurbaşkanına cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcılarını ve bakanları atama ve görevden alma yetkisi verilmiştir. Bu durumda cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcıları ve bakanlar meclise değil de cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

- Cumhurbaşkanının TBMM'nin kabul ettiği kanun metinlerini geri gönderme yetkisi vardır; ancak geri gönderilen kanun metni salt çoğunlukla kabul edilirse cumhurbaşkanı bu kanun metnini yayımlamalıdır.

- Yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanı kararname çıkarabilmektedir.

Yasamaya ilişkin getirilen yenilikler

- Milletvekillerinin hükümet veya herhangi bir bakan hakkında gensoru verme yetkisi kaldırılmıştır. Nedeni, yürütmenin cumhurbaşkanınca icra edilmesi ve kuvvetler ayrılığı prensibidir.

- Yeni sistem ile milletvekili sayısı 550'den 600'e, cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimlerinin 5 yılda bir ve birlikte yapılmasına, milletvekili olabilme yaşının 25'ten 18'e getirilmesine, milletvekillerince sorulan soruların cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcıları ve bakanlar tarafından 15 gün içerisinde cevaplanmasına karar verilmiştir.

- Görevi ile alakalı bir suç işledikleri kanaati oluştuğunda cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcıları ve bakanlar hakkında TBMM üyelerinin salt çoğunluğuyla önerge verilebileceği, 3/5 çoğunlukla kabul edilen önerenin gerekli görüşmeler yapıldıktan sonra meclisin 2/3 kararıyla kabul edilmesinden sonra cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcıları ve bakanların Yüce Divan'da yargılanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yargıya ilişkin getirilen yenilikler

- Disiplin mahkemeleri dışında askerî mahkemelerin kurulamayacağı ve olağanüstü hâl ilan etme yetkisinin cumhurbaşkanı tarafından kullanılabilmesine karar verilmiştir.

- Anayasa Mahkemesi üye sayısı 17'den 15'e indirilmiş, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun ismi değiştirilerek Hâkimler ve Savcılar Kurulu yapılmıştır. Kurulun 4 yıllığına seçileceği ve seçimlerinde de birtakım değişikliklerin yapılacağı kararlaştırılmıştır. Böylece kurul yeniden yapılandırılmıştır.

Bu değişikliklerle beraber 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş; bununla beraber cumhurbaşkanına yardımcı olması için politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş ve bağlı kurum ve kurullar yeniden düzenlenmiştir. Yeni sistem ile Başbakanlık kurumu ve beraberinde bazı bakanlıklar kaldırılmış, bazı bakanlıklar birleştirilmiş, bazılarının da isimleri değiştirilmiştir (Turan, 2018'den aktaran Çalışkan, Kaya ve Malak, 2020: 729).

Yukarıda değinilmeyen ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile alakalı belirtilmesi gereken diğer yenilikler, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkarabilmesi ve üst düzey kamu görevlerine bu kararname ile tek başına atama yapabilmesidir. Diğer bir yenilik ise Cumhurbaşkanı ve meclisin karşılıklı olarak birbirini feshedebilmesidir. Birlikte seçilme kuralı gereği fesih işlemi aynı zamanda her iki organ için yeniden seçim yapılmasını gerektirir (Güler, 2018: 312).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin, Türkiye siyasetinde zaman zaman söz konusu olan siyasi tikanlıkları bertaraf etmek için tercih edildiği söylenebilir. Nihayet demokrasilerde önemli olan halk iradesinin yönetime yansımının gücüdür. Halk iradesi farklı sistemlerde farklı şekillerde tezahür edebilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde eski parlamenter sistemden farkı, cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ve seçilen cumhurbaşkanının tek başına hükümet gücüne sahip olabilmesidir.

3. Merkezileşme ve Yeni Yönetim Paradigması

Ülkeler, halka hizmet sunum faaliyetlerini ya merkezi yönetim sistemi ile ya da bu faaliyetlerin bir kısmının yerel yönetimlere bırakıldığı yerinden yönetim sistemi ile gerçekleştirmektedirler. Bu yönetim sistemlerinden herhangi birisini pür şekilde uygulamak çok güç olduğundan ülkeler kendi tarihsel geçmişlerine göre birbirine yakın veya biri diğerinden daha öncelikli yönetim sistemlerini tercih etmişlerdir (Uysal ve Atmaca, 2018: 414-415).

Eski Türklerden günümüze kadar geniş ve çok genel bir perspektifle bakıldığında da aşağıda görüleceği gibi merkezi yönetimin güçlü olmasına önem verildiği görülecektir. Bu minvalde bakılırsa eski Türk devletlerindeki düşünceye bakıldığında, devletsiz bir toplumun varlığını idame ettiremeyeceği fikrinin hâkim konumda olduğu, kamu düzeninin sağlanması için esas amaç olan devletin kişi, aile ve toplumdan önce konumlandığı ifade edilebilir. İslam dinine geçildikten sonra da Türklerde devlet anlayışı değerliliğini sürdürmüştür. Hatta “Kutadgu Bilig” ve “Siyasetname” gibi Türk tarihi açısından bilinen eserlerde de “daha güçlü devlet” i oluşturmanın gerekliliği ana düşünce olarak belirtilmiştir. Göktürklerden beri gelişimini artıran Türk devlet anlayışı, hassaten

Selçuklu ve Osmanlı dönemlerinde devşirme tarzı bir yönetim anlayışıyla devre dışı bırakıldığı okunsa da devlete verilen önemde bir azalmadan ve devletin oluşturduğu algıda bir değişimden söz edilemez. Osmanlıdan Cumhuriyete geçişle beraber “güçlü bir merkeziyetçi yönetim geleneği, politik kültür ve kurumların varlığı miras olarak devralınmış ve modernleşme süreci boyunca önceki dönemlerde olduğu gibi güçlü devlet anlayışı toplumun ve bireyin üzerindeki konumunu devam ettirmiştir” (Çapar ve Koca, 2020: 334).

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş yıllarında yöneticiler tarafından gerekli görülen değişiklikler dışında Osmanlı devlet bürokrasisini olduğu gibi Cumhuriyete taşımış durumdaydı. Cumhuriyet rejimi kendisine özgü kuralları yeni devlete uygulamak ve ekonomik gereklilikleri yerine getirme çabasına girince kamu örgütü büyümüş, idari faaliyet alanları genişlemiştir (Ergun, 2004: 151).

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren tek partili dönem süresince Türk kamu yönetimi “hem devrimlerin ajanlığını yapmış” hem de devletin giderek artan görevlerini icra etmiştir. Bu özellikleri bağlamında siyasal erki de kontrol edebilme gücünü elinde bulundurabilmiştir (Ergun, 2004: 152).

Heper, güçlü devlet anlayışının Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte geçici de olsa Cumhurbaşkanlığı müessesinde işlevsel olduğunu, bu anlayışın 1930’dan sonra hükümette, 1960’tan sonra bürokraside, 1960-1973 yılları arası yargıda, 1973-1982 yılları arasında askerde teşkilatlandığını öne sürmüştür. 1982’den sonra da bu devlet gücü Cumhurbaşkanı ve Silahlı Kuvvetler bünyesinde tutulmak istenmiş, 2018 seçimlerinden sonra da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber güçlü veya aşkın devlet anlayışı Cumhurbaşkanlığı makamıyla ifade bulmuştur (Çapar ve Koca, 2020: 334-335).

Geçmişten günümüze bakıldığında eski Türk devletlerinden Türkiye’ye kadar merkezin güçlü bir şekilde yapılandırıldığı ve birey ve toplum karşısında makul ve güçlü konumda yer aldığı söylenebilir (Çapar ve Koca, 2020: 334-335). Günümüz dijital teknolojisindeki gelişmeler neticesinde merkez, yerelin ihtiyaçlarını daha yakından ve daha hızlı görmesi ve buna göre çözümler üretebilme imkânlarının gelişmesi sayesinde sadece Türkiye’de değil bütün dünyada teknolojik gelişmeler, merkezin konumunu güçlendirme yönünde etkide bulunmaktadır.

4. Sonuç

1876 Kanun-i Esasi’nin kabulüyle parlamenter yapıya kapı aralayan Türkiye yönetim yapısı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine kadar ağırlıklı olarak bu yapısını korumuştur. Parlamenter sistemlere çift başlı yürütme denilse de başbakanın yürütmeden sorumlu kanat olması ve parlamenter sistemlerde görüldüğü üzere cumhurbaşkanı veya devlet başkanının daha geride, tabir

yerinde ise sembolik manada olması nedeniyle başbakan, tabii olarak birinci sorumlu konumdadır.

Türkiye tarihine bakıldığında Cumhurbaşkanı bazı zamanlar pek göstermelik olmayıp bizzat yürütmenin başını frenlediği durumlar olmuştur. Yine Türkiye parlamenter sisteminde hem yetmişli yıllarda hem de doksanlı yıllarda tekrar eden nispeten kısa süreli hükümetler ve bu hükümetlerin de esasında koalisyon olmaları, onları Demokles'in kılıcının altında yürütmeyi gerçekleştirme durumunda tutmuştur. Parlamenter sistemde söz konusu olan güvenoyu, dışarıdan hükümetin kurulmasının desteklenmesi gibi kavramlara bakıldığında, bu durumların parlamenter yönetimin yönetemezlik gibi bazı kavramlarla itham edilmesine neden olduğu söylenebilir. Zira parlamenter sistemde koalisyonla kurulmuş bir hükümet üyesi parti hükümetten çekildiğinde, muhalefet hükümetten derhal güvenoyu isteyebiliyordu. Böylece hükümet, meşruiyetinin durumunu tespit etmek için mecliste güven oylaması istemek durumunda kalabiliyordu.

Parlamenter sistem için dikkat çeken bir diğer sıkıntı sebebi ise koalisyonun küçük ortağına bazen büyük işler kalabiliyor olmasıydı. Düşünüldüğünde, tabii yerinde ise ucu ucuna barajı geçmiş bir parti koalisyon üyesi olabilir ve tek başına hükümetin düşmesinin kapısını aralayabilir. Bu aynı zamanda istikrarsız ve çekingen hükümetlerin oluşması anlamına da geliyordu. Bütün demokratik yönetimler için söz konusu olsa da parlamenter yönetim için güçlü başbakan, diğer bir tabirle halkın yüksek desteğini sağlamış başbakan, bu tür sorunların oluşmasına engel olabiliyordu. Ancak Türkiye için düşünüldüğünde karşılıklı fikirlerin yoğunluğu birbirine yakın oranda olmasa da benzer veya paralel fikirli grupların bölünmesi, fikir gruplarının güçlerini birbirine yaklaştırabiliyor ve koalisyon şeklindeki hükümetleri zorunlu hâle getirebiliyordu.

Ancak 2017'de kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile buna bir nebze çözüm getirildiği savunulabilir. Yürütme tek kişi ve o kişi de devlet başkanıdır; dolayısıyla normal şartlarda görev süresinden önce onu parlamenter sistemde olduğu gibi güvensizlik oyuyla düşürmek mümkün değildir. Bunun yanında meclisteki çoğunluk geldiği parti tarafından sağlanmışsa yürütmede neredeyse istikrar tamamen sağlanmış demektir.

Pek tabii olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde cumhurbaşkanının mensubu olduğu parti mecliste çoğunlukta değil ise muhalefetin eleştirileri, halktan sağladıkları meşruiyetle beraber daha yüksek sesle işitilecektir. Cumhurbaşkanı bu durumda belki yalnızlaşacak ve alacağı kararlarda daha çekingen olabilecektir. Dolayısıyla yeryüzünde uygulanan hiçbir mevcut beşerî yönetim veya demokrasi kusursuz ve pürüzsüz değildir. Zira güçlü olunca

istikrar oluşmakta; ancak katılımın iradesinin yürütmeye sirayeti azalmakta, zayıf olunca da devleti yönetmekte meşruiyet krizleri yaşanabilmektedir.

Diğer taraftan merkezileşme yönüyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, cumhurbaşkanına geniş yetkiler verdiği için merkezin birleştirilmesi adına en çok yetkili tek sorumludur. Dolayısıyla güçlü devletin tezahürü Cumhurbaşkanına verilmiş görünmektedir. Ancak meclis üstünlüğü ile desteklenmeyen bir cumhurbaşkanı için merkezin ve güçlü devletin yegâne temsilcisi demek güçleşmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi merkeziyetçiliği desteklemektedir. Aynı zamanda günümüz teknolojik gelişmeleri de merkeziyetçiliğin elini güçlendirmektedir. Dolayısıyla mevcut hâliyle Türk devletlerinin tarihten süregeldiği gibi merkezi yapısı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle hem korunmuş hem de desteklenmiştir.

Kaynakça

- Acar, M., & Demir, Ö. (2005). Sosyal Bilimler Sözlüğü. Ankara: Adres Yayınları.
- Ağaoğulları, M. A. (2015). Batı'da Siyasal Düşünceler: Sokrates'ten Jakobenlere. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Aktaş, M. (2015). Yarı başkanlık sistemi: Fransa modeli ve Türkiye. Başkanlık Sistemi içinde (Ed. M. Aktaş ve B. Coşkun). Ankara: Liberte Yayınları.
- Aktan, C. C. (2016). İdeal bir siyasal yönetim arayışı ve anayasal demokrasi. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 8(2), 1-20.
- Arslan, R. (2013). Demokratik Yönetim Sistemleri. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Boyalı, H., & Gümüş, K. (2022). Bürokrasi ve siyaset ilişkisinin parlamenter sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi özelinde analizi. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 55, 232-247. <https://doi.org/10.53568/yyusbed.1111869>
- Coşkun, B. (2015). Önsöz. Başkanlık Sistemi içinde (Ed. M. Aktaş ve B. Coşkun). Ankara: Liberte Yayınları.
- Çağlar, N. (2017). Avantaj ve dezavantajlarıyla parlamenter hükümet sistemi. Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(4), 111-117.
- Çalışkan, A., Kaya, P. B., & Malak, M. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bütçe sürecine etkisi. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22(3), 721-736. <https://izlik.org/JA23SU36KX>
- Çam, E. (2000). Çağdaş Devlet Sistemleri. İstanbul: Der Yayınları.
- Çapar, S., & Koca, M. (2020). Kamu yönetimi ve mülki idare: Mevcut durum, sorunlar ve çözüm önerileri. Kamu Yönetiminde Güncel Sorunlar, Tartışmalar ve Çözüm Önerileri içinde (Ed. E. Akcagündüz ve Ö. Aydın). Ankara: Nobel Yayınları.
- Çekiç, M. (2016). 1982 Anayasası'nın hükümet sistemi açısından değerlendirilmesi. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, (7).
- Ergil, D. (2015). Başkanlık sistemi ve Türkiye. Başkanlık Sistemi içinde (Ed. M. Aktaş ve B. Coşkun). Ankara: Liberte Yayınları.
- Ergun, T. (2004). Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye: Yerel Yönetim ve Belediyeler. Ankara: Vadi Yayınları.
- Gözler, K. (2019). Devletin Genel Teorisi (10. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Göze, A. (2000). Siyasal Düşünceler ve Yönetimler (12. Baskı). İstanbul: Beta Basım.

- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve kamu yönetimine etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322. <https://doi.org/10.31795/baunsobed.443821>
- Gürkan, Ü. (1988). Montesquieu ve Kanunların Ruhu. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 40(1), 9-31.
- Güvenç, C., & Turan, T. (2024). Yasama, yürütme ve yargı organları çerçevesinde 2017 anayasa değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Memleket Siyaset Yönetimi*, 19(42), 81-108. doi:10.56524/msydergi.1296750
- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- İşçi, M. (2004). *Siyasi Düşünceler Tarihi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Kahraman, M. (2012). Hükümet sistemi tartışmaları bağlamında başkanlık ya da yarı başkanlık sistemlerinin Türkiye’de uygulanabilirliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(18), 431-457.
- Kutlu, A. (2023). Cumhuriyet ve kavramsal komşuları monarşi, devlet ve demokrasi: Benzerlikler ve farklılıklar üzerine bir değerlendirme. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 24(3), 469-482.
- Özkan, S. (2023). *Kamu Yönetiminde Yaşanan Kimlik Krizinin Günümüz Yönetim Yaklaşımları Üzerinden Değerlendirilmesi*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Türkiye Cumhuriyeti Resmî Gazete. (2024, 28 Aralık). Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının isminin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği olarak değiştirilmesine ilişkin düzenleme (Sayı: 32766). Resmî Gazete.
- Uysal, Y., & Atmaca, Y. (2018). Türkiye’deki merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinin yönetim modeli çerçevesinde değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 411-424.
- Yalçınkaya, A. (2013). Antik Yunan: Yurttaş ve iktidar. *Siyasi Düşünceler Tarihi* içinde (Ed. M. A. Ağaoğulları). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2-35.
- Yıldız, M. (2018). Başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem üzerine bir değerlendirme. *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 1(2), 89-108. <https://izlik.org/JA59PA93LM>
- Yolcu, K. (2023). Demokrasi ve müzakereci demokrasi üzerine bir değerlendirme. *JOMELIPS - Journal of Management Economics Literature Islamic and Political Sciences*, 8(2), 87-100.

