



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI



TÜRKİYE VE ABD BASKANLIK SİSTEMLERİNDE ÜST DÜZEY
YÖNETİCİ ATAMALARI: SİYASET-BÜROKRASI İLİŞKİLERİ EKSENLİ
BİR ANALİZ

MEHMET RESUL TELLİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN: PROF.DR. ÖNDER KUTLU

KONYA-2025



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Öğrencinin	Adı Soyadı	Mehmet Resul Telli		
	Numarası	22810401913		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilim ve Kamu Yönetim		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
Tezin Adı	Türkiye ve ABD Başkanlık Sistemlerinde Üst Düzey Yönetici Atamaları: Siyaset-Bürokrasi İlişkileri Eksenli Bir Analiz			

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin Adı Soyadı

İmzası



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü



ÖZET

Öğrencinin	Adı Soyadı	Mehmet Resul Telli		
	Numarası	22810401913		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilim ve Kamu Yönetim		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Önder KUTLU		
Tezin Adı	Türkiye ve ABD Başkanlık Sistemlerinde Üst Düzey Yönetici Atamaları: Siyaset-Bürokrasi İlişkileri Eksenli Bir Analizi			

Bu tez çalışmasında Türkiye ve ABD’de de yürütme organının üst düzey kamu yöneticilerini atama yetki ve kapsamı, siyaset-bürokrasi ilişkisi bağlamında karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Yine bu çalışmada ayrıca literatür taraması ve karşılaştırmalı analiz yöntemiyle her iki sistemde atama yetkisinin kapsamı, hangi kurumsal denetimlere tabi olduğu ve atama süreçlerinin daha merkezi bir yapıya dönüşmesinin liyakat ile bürokratik tarafsızlık ilkeleri üzerindeki yansımaları ayrıntılı biçimde değerlendirilmiştir.

Bu çalışma, Türkiye’de yürütme organının üst kademe kamu yöneticileri atama yetkisi üzerinden siyaset-bürokrasi ilişkisini ABD ile karşılaştırarak analiz etmeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın temel sorunsalları; yürütmenin üst düzey atamaları yapma yetkisinin siyaset-bürokrasi ilişkisini nasıl etkilediğinin ve kurumsal denetim mekanizmalarının bulunmadığı veya zayıf olduğu devletlerde üst düzey atama yetkisi kamu yönetiminde siyasal kadrolaşmaya ve tarafsızlık ilkesinin aşınmasına nasıl etki ettiğinin cevabını bulmaktır.

2017 Anayasa değişikliğiyle Türkiye’de yürütme yetkisi merkezleşmiş, üst kademe kamu personeli atamaları yasama onayına gerek olmadan doğrudan Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Bu durum, kuvvetler ayrılığı ve fren-denge mekanizmalarının işleyişini zayıflatmış ve liyakat tartışmalarını artırmıştır. Buna karşılık, ABD’de başkanın atama yetkisi Senato onayı gibi kurumsal mekanizmalarla denetlenmekte, bu sayede yürütmenin tek taraflı güç biriktirmesi sınırlandırılmaktadır. Türkiye’de hükümetin geniş takdir yetkisinin bürokrasiyi siyasal etkilere açık hale getirdiğini, ABD’de ise kurumsal denetimlerin daha dengeli bir bürokratik yapı oluşturduğunu ortaya koymuştur.

Çalışmada kamu yönetiminde bürokratik tarafsızlık, liyakat ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi adına Türkiye’de yürütmenin atama yetkisine yönelik denetim araçlarının geliştirilmesi gerekliliği ve sistemin buna göre yapılandırılması gerekliliği tespit edilmiştir. Bu bulguların, yeni anayasa tartışmalarına ve kamu yönetimi reformlarına ışık tutması beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Üst düzey yönetici ataması, Siyaset-bürokrasi ilişkisi, Karşılaştırmalı yönetim



ABSTRACT

Author's	Name/Surname	Mehmet Resul Telli		
	Student Number	22810401913		
	Department	Political Science and Public Administration		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)	X	
		Doctoral Degree (Ph. D.)		
	Supervisor	Prof. Dr. Önder KUTLU		
Title of the Thesis/Dissertation	High-Level Executive Appointments in Turkish and Us Presidential Systems: An Analysis Based on Politics-Bureaucracy Relations			

This thesis examines the authority and scope of the executive branch to appoint senior public officials in Türkiye and the United States in the context of the relationship between politics and bureaucracy. Furthermore, this study uses literature review and comparative analysis methods to evaluate in detail the scope of appointment authority in both systems, the institutional controls to which it is subject, and the implications of the appointment process becoming more centralized on the principles of meritocracy and bureaucratic impartiality.

This study aims to analyze the relationship between politics and bureaucracy in Türkiye by comparing the executive branch's authority to appoint senior public officials with that of the United States. The main issues addressed in the study are how the executive branch's authority to make senior appointments affects the relationship between politics and bureaucracy, and how the authority to make senior appointments in states where institutional oversight mechanisms are absent or weak affects political staffing in public administration and the erosion of the principle of impartiality.

With the 2017 constitutional amendment, executive power in Türkiye has been centralized, and appointments of senior public officials have been left directly to the President without the need for legislative approval. This situation has weakened the functioning of the separation of powers and checks and balance mechanisms and increased debates on meritocracy. In contrast, in the US, the president's appointment authority is controlled by institutional mechanisms such as Senate approval, thereby limiting the executive branch's unilateral accumulation of power. The study shows that the government's broad discretionary authority in Türkiye has made the bureaucracy susceptible to political influence, while institutional controls in the US have created a more balanced bureaucratic structure.

The study found that in order to strengthen bureaucratic impartiality, meritocracy, and accountability in public administration, it is necessary to develop oversight tools for the executive branch's appointment authority in Türkiye and to structure the system accordingly. These findings are expected to shed light on the new constitutional debates and public administration reforms.

Keywords: Presidential system, Presidential Government System, Senior executive appointments, Politics-bureaucracy relations, Comparative governance

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	v
ÖNSÖZ.....	ix
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1.Kuvvetler Ayrılığı İlkesi.....	9
1.1.1.Sert Kuvvetler Ayrılığı.....	14
1.1.2. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı.....	17
1.1.3. Başkanlık Sisteminde Fren-Denge (Check and Balance) Sistemi.....	18
1.2.Hükümet Sistemleri.....	20
1.2.1.Parlamenter Sistem.....	20
1.2.1.1.Parlamenter Sistem Türleri.....	22
1.2.1.1.1.Westminster Modeli.....	23
1.2.1.1.2.Nispi Temsil Sistemine Dayalı Parlamenter Sistem.....	24
1.2.1.1.3.Koalisyonlu Parlamenter Sistem.....	25
1.2.2. Başkanlık Sistemi.....	25
1.2.3. Yarı Başkanlık Sistemi.....	32

İKİNCİ BÖLÜM

ABD VE TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

2.1. ABD Başkanlık Sistemi.....	38
2.2. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.....	40
2.3. ABD Başkanlık Sisteminde Yürütme.....	43
2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme.....	45
2.5. ABD ve Türkiye Başkanlık Sistemlerinin Benzer Yönleri.....	69
2.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Başkanlık Sisteminin Farklı Yönleri...73	

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE VE ABD'DE ÜST DÜZEY YÖNETİCİ ATAMALARI: SİYASET-BÜROKRASI İLİŞKİLERİ

3.1. Türkiye ve ABD'de Üst Kademe Yöneticileri Atama Yetkisi ve Kapsamı.....	78
3.1.1. ABD'de Üst Kademe Yöneticilere Yönelik Atama Yetkisi ve Kapsamı.....	79
3.1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Atama Yapma Yetkisi.....	80
3.2. Atama Yetkisinin Siyasal Kullanımı ve Bürokratik Tarafsızlığa Etkileri.....	93
3.3. ABD'de Siyasi Atamalar ve Bürokrasiye Etkileri.....	101
3.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Siyasi Atamalar ve Bürokrasiye Etkileri.....	102
SONUÇ.....	105
KAYNAKÇA.....	118

ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasının hazırlanmasında bilgi, katkı ve desteklerini esirgemeyen tüm kişi ve kurumlara teşekkürü bir borç bilirim.

Öncelikle yüksek lisans eğitimim boyunca akademik gelişimime yön veren, aynı zamanda kamu politikaları ve yönetim alanındaki bakış açımı derinleştirmeme vesile olan değerli hocam Tesam Başkanı Dr. İlyas Bozkurt'a rehberliği ve yönlendirmeleri için en içten teşekkürlerimi sunarım.

Tez danışmanım Prof. Dr. Önder Kutlu'ya, çalışmamın her aşamasında gösterdiği titiz akademik rehberlik, sabırlı yaklaşımı ve değerli katkıları için gönülden teşekkür ederim. Kendisinin bilimsel desteği bu çalışmanın oluşmasında çok önemli bir paya sahiptir.

Bu süreçte maddi ve manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyen aileme, katkılarıyla yanımda olan arkadaşlarıma ve akademik yaşamım boyunca bilgi ve tecrübelerinden yararlandığım tüm hocalarıma teşekkür ederim.

Son olarak, tez sürecindeki yoğunluklara ve zorluklara rağmen yanımda olan, sabrı ve manevi desteğiyle her daim güç veren sözlüm Hilal Özer'e en içten şükranlarımı sunarım.

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1.1. Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırılması	5
Tablo 2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Başkanlık Sisteminin Benzer Yönlerinin Karşılaştırmalı Tablosu	70
Tablo 2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Başkanlık Sisteminin Farklı Yönlerinin Karşılaştırmalı Tablosu.....	76
Tablo 3.1. Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye’de Atama Yetkisini Karşılaştırması	92

KISALTMALAR

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

BDDK: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BM: Birleşmiş Milletler

DMK: Devlet Memurları Kanunu

DW: Deutsche Welle (Almanya'nın Sesi)

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KKTC: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti

OCC: Office of the Comptroller of the Currency (ABD Para Denetleyicisi Ofisi)

OHAL: Olağanüstü Hal

OMB: Office of Management and Budget (ABD Yönetim ve Bütçe Ofisi)

RTÜK: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TSK: Türk Silahlı Kuvvetleri

VOA: Voice of America (Amerika'nın Sesi)

GİRİŞ

Modern demokratik sistemlerde yürütme organının yetkileri, devletin karar alma süreçlerini yönlendiren temel unsurlardan biri olarak öne çıkmaktadır. Yönetim biçimlerine göre şekillenen yürütme yetkisi, yalnızca iktidarın gücünü belirlemekle kalmaz; aynı zamanda bürokratik tarafsızlık, liyakat ve kamu yönetiminde şeffaflık gibi temel demokratik değerlerin işleyişini de doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle, farklı yönetim sistemlerinde yürütme yetkisinin nasıl düzenlendiği ve bu yetkinin nasıl denetlendiği, siyaset-bürokrasi ilişkisinin niteliği açısından belirleyici bir unsur haline gelmektedir.

Yürütme organının siyasal sistem içindeki konumu tarihsel olarak daima tartışmalı bir mesele olmuştur. Parlamenter sistemlerde yürütme yetkisi kolektif organlar eliyle kullanılırken, başkanlık tipi sistemlerde tek bir kişi, yani başkan bu yetkiyi doğrudan halktan alır ve büyük ölçüde bireysel olarak icra eder. Bu çerçevede, başkan ya da cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullanma biçimi, atama süreçlerinden politika yapımına kadar geniş bir yelpazede, kamu yönetimi yapısının şekillenmesinde doğrudan belirleyici rol oynamaktadır. Özellikle yürütmenin, üst kademe bürokratları atama gücü; devletin kurumsal kapasitesi, tarafsızlığı ve sürdürülebilirliği açısından önemli yansımalar doğurmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde 2017 yılında kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Amerika Birleşik Devletleri'nin başkanlık sistemi karşılaştırılarak, her iki sistemdeki yürütme yetkisi ve atama süreçlerinin nasıl şekillendiği incelenmekte ve bu incelemenin siyaset-bürokrasi ilişkisine etkileri ortaya konulmaktadır. Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme yetkisinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaya başlanması, üst düzeye atamalara yönelik sürecin yasama denetimine tabi olmayışı, atama süreçlerini daha merkezi bir yapıya dönüştürmüştür; bu durum bürokratik tarafsızlık ve liyakat ilkeleri üzerinde önemli sonuçlar doğurmuştur. Diğer taraftan, Amerika başkanlık sistemi, başkanın atama yetkisini Senato onayıyla denetleyerek, atama süreçlerinde daha dengeli bir bürokratik yapı sunmaktadır. Denetim mekanizmaları, atama süreçlerinde tarafsızlık, liyakat, hesap verebilirlik ve şeffaflık sağlayarak, siyasi kadrolaşmayı sınırlamakta ve bürokratik bağımsızlığı koruyarak kamu yönetiminde fren ve denge sistemini

güçlendirmektedir. Özellikle ABD’de yürütmenin meşruiyeti, sadece halkoyuyla değil, aynı zamanda Kongre denetimiyle sağlanmaktadır. Bu durum, başkanın atama yetkisini tek taraflı kullanmasının önüne geçerken, göreve getirilen bürokratların uzmanlık ve tarafsızlık açısından da ciddi bir süzgeçten geçmesini mümkün kılmaktadır. Oysa Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yürütme gücü, doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı’nın elinde yoğunlaşmış; yasamanın bu sürece katılımı neredeyse tamamen ortadan kalkmıştır. Bu fark, iki sistemde bürokratik yapılanma ve kadro tercihlerinin doğasına doğrudan etki etmektedir.

Bu çalışma, Türkiye ve Amerika başkanlık sistemlerinin atama süreçlerini merkeziyetçilik, siyasal etkiler ve bürokratik tarafsızlık açısından karşılaştırmakta; her iki sistemde yürütme organlarının atama yetkilerinin bürokrasi üzerindeki etkilerini incelemektedir. Özellikle Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan kullanılmaya başlanması, atama süreçlerinin daha merkezi bir yapıya dönüşmesine yol açmış; bu durum, liyakat ve bürokratik tarafsızlık ilkelerine ilişkin tartışmaları beraberinde getirmiştir. Öte yandan, Amerika başkanlık sisteminde atama süreçleri, başkanın güçlü etkisinin yanı sıra Senato onayına tabi olarak denetlenmekte; bu da atama süreçlerinde daha sağlam bir denetim ve denge mekanizması sağlayarak bürokratik tarafsızlığı koruma noktasında önemli bir rol oynamaktadır.

Bu çerçevede çalışmanın temel amacı, yürütme organına tanınan atama yetkisinin, denetim mekanizmalarının varlığı ya da eksikliği bağlamında bürokrasiye ne ölçüde siyasal etki yaptığına dair kapsamlı bir karşılaştırma ortaya koymaktır. Hipotez olarak da denetim araçlarının güçlü olduğu başkanlık sistemlerinde atama yetkisinin daha dengeli çalışacağı, denetimin zayıf olduğu sistemlerde ise bu yetkinin daha merkezi ve siyasal bir araç haline geleceği öngörülmektedir.

Buna ek olarak, çalışmada aşağıdaki alt sorulara da yanıt aranmaktadır:

- Türkiye ve ABD’de yürütme organının atama yetkisi anayasal olarak nasıl düzenlenmiştir?
- Bu yetkinin kullanılmasında hangi kurumsal denetim mekanizmaları devreye girmektedir?

- Söz konusu atamalar bürokratik tarafsızlık üzerinde nasıl etkiler yaratmaktadır?

- Siyasal kadrolaşma tartışmaları, kamu yönetiminin kurumsal bağımsızlığı açısından ne tür sonuçlar doğurmaktadır?

Çalışmada yürütme yetkisine ilişkin anayasal ve yasal düzenlemeler ile akademik literatür esas alınarak karşılaştırmalı analiz yöntemi kullanılmış; ampirik saha verisi kullanılmamış, veriler ikincil kaynaklardan derlenmiştir. Karşılaştırmalı yöntem aracılığıyla hem Türkiye hem de ABD'deki anayasal yapı, uygulama pratikleri, kurumlar arası denge mekanizmaları ve siyasal müdahale biçimleri analiz edilmiştir. Bu yöntemin temel avantajı, iki farklı siyasal sistemin benzer yönleri kadar farklılıklarını da normatif değerlendirmeye açık hale getirmesidir. Çalışma, yalnızca üst kademe kamu yöneticilerinin atama süreçlerine odaklanmakta; yerel yönetimler, alt düzey bürokratik kadrolar ve bağımsız idari otoriteler gibi özel yapılar kapsam dışında bırakılmıştır. Karşılaştırmalı analiz, Amerika Birleşik Devletleri'nde 2000 yılı sonrası başkanlar döneminde gerçekleşen ve kamuoyunda tartışmalara neden olan üst düzey atamalar ile Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi altında gerçekleştirilen üst kademe tartışmalı atamaları üzerinden örneklendirilmiştir.

Bu bağlamda yapılan çalışmalara yönelik kısa bir inceleme yapıldığında, yürütme yetkisi ve atama süreçlerinin kamu yönetimi üzerindeki etkilerinin genellikle sistem karşılaştırmaları veya teorik yaklaşımlar ekseninde ele alındığı görülmektedir. Örneğin, Altunok'un (2016) çalışması, atama yetkisi ve bürokrasi-siyaset ilişkisini kavramsal düzeyde değerlendirerek, hem Türkiye hem de ABD bağlamında teorik bir çerçeve sunmaktadır. Akdoğan (2021), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin kamu yönetimine etkilerini ele alırken karar alma süreçlerindeki merkezileşmeye dikkat çekmiş; yürütme gücünün kamu bürokrasisi üzerindeki etkilerini değerlendirmiştir. Demir (2011), bürokrasi-demokrasi ilişkisinde bürokratların seçilmişlerce denetimi meselesine odaklanarak, siyasal etkilerin bürokrasi üzerindeki yansımalarını irdelenmiştir. Eren ve Akıncı (2018) ise başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı sistemlerini yasama-yürütme ilişkisi temelinde karşılaştırmış, ancak atama süreçlerine yalnızca sınırlı düzeyde yer vermiştir. Kutlu ve Kahraman (2017) ise partili cumhurbaşkanlığı

sisteminin kamu yönetimine etkilerini analiz ederek, yürütme gücünün merkezileşmesiyle oluşan kurumsal dönüşümleri değerlendirmiştir. Bunlara ek olarak, 2019 yılında hazırlanmış bir doktora tezinde Türkiye ve ABD başkanlık sistemleri karşılaştırılmış; ancak atama yetkisinin siyasal etkilerine ve bürokratik tarafsızlık boyutuna sınırlı şekilde yer verilmiştir. Bu çalışmalar önemli katkılar sunmakla birlikte, atama yetkisinin güncel, tartışmalı örneklerle, özellikle siyasi kadrolaşma iddiaları ve kamuoyu tepkileriyle nasıl şekillendiğini doğrudan inceleyen bir çalışma oldukça sınırlıdır. Bu tez çalışması, hem hukuki çerçeveyi hem de uygulama pratiklerini birlikte ele alarak, literatürdeki bu boşluğu doldurmayı ve atama süreçleri üzerinden yürütme gücünün siyasal etkilerini karşılaştırmalı biçimde değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Birinci bölümünde, yönetim sistemlerine ilişkin kavramsal ve kuramsal temeller ortaya konmakta; parlamenter, başkanlık, yarı başkanlık ve Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gibi yönetim modelleri detaylandırılmakta ve bu modellerde yürütme organının yetki yapısı ile kuvvetler ayrılığı ilkesi açıklanmaktadır. İkinci bölümde, Amerika Birleşik Devletleri başkanlık sistemi ile Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yürütme organı, benzer ve farklı yönleri bağlamında karşılaştırılmakta; ilgili tablolar açıklayıcı bir biçimde yorumlanarak sistemler arası temel farklar ortaya konulmaktadır. Üçüncü bölümde ise Türkiye ve ABD'de üst kademe yöneticilerin atama yetkisi, bu yetkinin siyasal kullanım biçimleri ve atama süreçlerinin bürokrasi üzerindeki etkileri kapsamlı şekilde incelenmektedir. Böylece, yürütme yetkisi üzerinden şekillenen siyaset-bürokrasi ilişkisinin iki farklı başkanlık sistemi özelinde nasıl yapılandığı bütüncül biçimde ele alınmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde, çalışmanın kuramsal altyapısını oluşturan temel ilkeler ve hükümet sistemleri kapsamlı bir biçimde ele alınmaktadır. Öncelikle kuvvetler ayrılığı ilkesine odaklanılmakta; bu bağlamda sert ve yumuşak kuvvetler ayrılığı anlayışları açıklanmakta ve özellikle başkanlık sistemiyle ilişkilendirilen fren-denge (check and balance) mekanizması kuramsal bağlamı içinde analiz edilmektedir.

Kuvvetler ayrılığı tartışmasının ardından, hükümet sistemlerinin yapısal özellikleri ve işleyiş mekanizmaları karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Bu çerçevede ilk olarak parlamenter sistemin genel özellikleri üzerinde durulmakta, ardından Westminster modeli, nispi temsile dayalı parlamenter sistem ve koalisyonlu parlamenter sistem gibi türleri ele alınmaktadır. Daha sonra başkanlık sisteminin teorik çerçevesi sunulmakta ve bu sistemin temel ilkeleri açıklanmaktadır. Son olarak, bazı kaynaklarda hibrit yapıda değerlendirilen yarı başkanlık sistemi incelenmektedir.

Böylelikle bölümde hem kuvvetler ayrılığı ilkesinin hükümet sistemleri üzerindeki yansımaları hem de sistemlerin kendi içsel işleyiş mantıkları bütüncül bir biçimde değerlendirilmiştir.

Yönetim sistemlerine dair aşağıdaki bu detaylı çalışma, karşılaştırma tablosu ile sade bir şekilde farklılıkları ve benzerlikleri aktarmayı amaçlamaktadır.

Tablo 1.1. Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırılması

Kriter	Parlamenter Sistem	Başkanlık Sistemi	Yarı Başkanlık Sistemi
Yürütme-İcra	Başbakan ve Bakanlar Kurulu yürütme gücünü taşır.	Başkan, hükümetin başıdır ve yürütme yetkisi tamdır.	Cumhurbaşkanı ve Başbakan birlikte yürütür.

Başbakanın Seçimi	Parlamento üyeleri arasından seçilir.	Başkan doğrudan halk tarafından seçilir.	Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilir, Başbakan ise Cumhurbaşkanı tarafından atanır.
Yasama Yetkisi	Yasama organı, hükümetin oluşumunda etkili olabilir.	Yasama organı bağımsızdır, başkanla ayrı bir işlevi vardır.	Yasama organı, yürütme ile etkileşim halindedir ancak bağımsızdır.
Hükümetin Düşürülmesi	Parlamentonun güvensizlik oyuyla hükümet düşürülebilir.	Başkanın görevden alınması zor ve uzun bir süreçtir.	Cumhurbaşkanı ya da Başbakan güvensizlik oyu ile görevden alınabilir.
Sistemin Esnekliği	Esnektir; başbakan değişebilir, hükümet yeniden şekillendirilebilir.	Katıdır; başkan görev süresi boyunca değiştirilemez.	Esnektir hem Cumhurbaşkanı hem de Başbakan değiştirilebilir.
Yasama-Yürütme İlişkisi	Çift başlıdır, yasama ve yürütme arasında iş birliği gereklidir.	Başkanlık ve yasama organı birbirinden bağımsızdır.	Yasama ve yürütme arasında dengeli bir etkileşim vardır.
Fren-Denge (Check and Balance)	Azdır, çünkü yürütme organı yasama ile iç içedir.	Güçlüdür, başkanlık sistemi bir denetim sağlar.	Orta seviyededir, çünkü iki başlıklı bir denetim oluşturur.
Kriz Durumları ve Hükümetin İstikrarı	Kriz durumlarında hükümetin değişmesi hızlı olabilir.	Kriz durumlarında istikrar daha yüksektir ancak başkanın değişmesi zor olur.	Kriz durumlarında sistem esnekliği sunar, Başbakan ve Cumhurbaşkanı arasındaki anlaşmazlıklar sorun olabilir.
Yönetim İstikrarı	Genellikle düşük; koalisyon hükümetleri sıkça görülür.	Yüksek; başkanın görev süresi sabittir.	Orta düzeyde; hükümet istikrarı sistemin şekline bağlıdır.

Siyasi Partiler Arasındaki Rol	Koalisyonlar ve ittifaklar belirleyicidir.	Siyasi partiler arasında net ayrımlar vardır.	Koalisyonlar olabilir ama genellikle daha az karmaşıktır.
Yürütme Yetkilerinin Paylaşımı	Yürütme yetkileri başbakan ve bakanlar arasında paylaşılır.	Başkan tek başına yürütme yetkilerini kullanır.	Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında paylaşılır.

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 1, parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi arasındaki yapısal farklılıkları temel kriterler üzerinden karşılaştırmalı olarak sunmaktadır. Bu kıyaslama, her sistemin hem anayasal yapısını hem de siyasal işleyişini karşılaştırmalı değerlendirmek için uygun bir çerçeve sağlamaktadır.

Yürütme-icra bakımından parlamenter sistemde yürütme yetkisi başbakan ve bakanlar kuruluna aittir. Başkanlık sisteminde ise başkan yürütmenin tek başına sahibidir. Yarı başkanlık sisteminde ise yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında paylaşılmaktadır. Bu durum, yarı başkanlık sistemini yapısal olarak çift başlı bir yürütme modeli haline getirmektedir.

Başbakanın seçimi kriteri açısından parlamenter sistemde başbakan, parlamento içinden belirlenirken; başkanlık sisteminde başkan doğrudan halk tarafından seçilir ve başbakan makamı bulunmaz. Yarı başkanlık sisteminde ise Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilirken, Başbakan Cumhurbaşkanıca atanır. Bu durum, yürütmenin çift kutuplu doğasını ve siyasi yetki alanlarının paylaşımını doğrudan etkiler.

Yasama yetkisi, parlamenter sistemde yürütme organının oluşumunda etkili olabilirken, başkanlık sisteminde yasama yürütmeden tamamen ayrıdır. Yarı başkanlık sisteminde ise yasama organı bağımsız olsa da yürütme ile daha sıkı bir etkileşim içinde bulunmaktadır.

Hükümetin düşürülmesi mekanizmaları sistemler arasında büyük fark göstermektedir. Parlamenter sistemde hükümet, parlamentonun güvensizlik oyuyla

kolaylıkla düşürülebilir. Başkanlık sisteminde başkanın görevden alınması oldukça zor ve uzun bir sürece tabidir. Yarı başkanlık sisteminde ise hem Cumhurbaşkanı hem Başbakan, parlamentonun güvensizlik oyuyla görevden alınabilir, bu da sisteme görelî bir esneklik kazandırır.

Sistemin esnekliği bakımından parlamenter sistem oldukça esnektir; başbakan değişebilir ve yeni hükümet kurulabilir. Başkanlık sisteminde ise başkan görev süresi boyunca görevde kalır. Yarı başkanlık sistemi ise çift başlı yürütme sayesinde daha esnek bir yapı sunar.

Yasama-Yürütme ilişkisi, parlamenter sistemde iş birliği zorunlu bir yapıya dayanır. Başkanlık sisteminde bu iki güç birbirinden bağımsızdır. Yarı başkanlık sisteminde ise yasama ile yürütme arasında dengeli ve zaman zaman gerilimli bir etkileşim vardır.

Fren-Denge (Check and Balance) mekanizması parlamenter sistemde sınırlıdır çünkü yürütme yasamanın bir parçası gibidir. Başkanlık sisteminde bu mekanizma güçlüdür; yasama, yürütme ve yargı birbirini sınırlandırır. Yarı başkanlık sisteminde bu denge orta düzeyde olup, yürütmedeki iki başlılık bazen denetim işlevi görebilir.

Kriz durumları ve hükümetin istikrarı, parlamenter sistemde hükümetin hızlı değişebilmesi nedeniyle krizlerin yönetimi esnek olabilir ancak istikrar düşük kalabilir. Başkanlık sistemi, sabit süreli başkanlık sayesinde daha istikrarlı bir görüntü verse de krizlerde başkanın değiştirilememesi sorun yaratabilir. Yarı başkanlık sistemi esneklik sunar fakat Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasındaki yetki çatışmaları sistemsel krizler doğurabilir.

Yönetim istikrarı, parlamenter sistemde koalisyonlar nedeniyle genellikle düşüktür. Başkanlık sistemi sabit görev süresi ile daha yüksek istikrar sağlar. Yarı başkanlık sistemi ise arada bir konumda bulunur; istikrar seviyesi sistemin yapısına ve uygulama biçimine bağlıdır.

Siyasi partiler arasındaki Rol, parlamenter sistemde koalisyonlar ve ittifaklar belirleyici olurken; başkanlık sisteminde partiler arasındaki çizgiler daha nettir. Yarı

başkanlık sisteminde koalisyonlar yine rol oynayabilir fakat yapısal olarak daha az karmaşık bir görünüm arz eder.

Yürütme yetkilerinin paylaşımı bakımından parlamenter sistemde yürütme yetkisi başbakan ve bakanlar arasında paylaşılır. Başkanlık sisteminde ise başkan bu yetkileri tek başına kullanır. Yarı başkanlık sisteminde ise bu yetki, Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında paylaşılmıştır.

1.1. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, genellikle yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden ayrı yollarla göreve gelmesi ve aralarında denge kuran bir denetim mekanizmasının bulunmasıyla tanımlanır (Soysal, 1990, s.47). Bu sistem, halk arasında “fren ve denge” olarak da bilinir. Bir başka yaklaşıma göre ise kuvvetler ayrılığı, devletin temel yetkilerinin birbirinden bağımsız organlar aracılığıyla kullanılması anlamına gelir (Özbudun, 1993, s.183). Yani yasama, yürütme ve yargının birbirinden bağımsız kurumlar eliyle işletilmesi, bu ilkenin özünü oluşturur (Teziç, 2003, s.393). Tanımlar dikkatle incelendiğinde, kuvvetler ayrılığı anlayışının doğrudan devletin kurumsal yapısıyla bağlantılı olduğu açıkça görülür. Bu nedenle, bu ilkeyi doğru anlamlandırabilmek için önce “devlet” kavramının kendisini açıklığa kavuşturmak gerekir (Akgül, 2010, s.81).

Bir toplumun siyasal ya da hukuki düzeni hakkında düşünmeye başlarken, en temel sorulardan biri kaçınılmaz olarak şudur: Devlet nedir ve nasıl yönetilmelidir? Bu soru, yalnızca güncel meselelerin değil, aynı zamanda tarih boyunca birçok düşünürün üzerinde durduğu temel bir tartışmanın da çıkış noktasıdır. Devletin nasıl bir yapıya sahip olması gerektiği ve yönetim faaliyetlerinin hangi ilkelere dayanarak yürütüleceği, çoğu zaman siyasal rejimlerin karakterini belirleyen unsurlar arasında yer alır. Bu yüzden, kuvvetler ayrılığı gibi temel bir ilkeyi sağlıklı biçimde değerlendirebilmek için önce “devlet” kavramının neyi ifade ettiğini netleştirmek gerekir (Akgül, 2010, s.82).

Devlet, tarihsel kökleri olan; siyasal ve hukuksal yapısıyla, tüzel kişiliği, egemenlik yetkisi ve toplumsal düzen sağlama gücüyle ortaya çıkan yerleşik bir örgütlenme biçimidir. Aynı zamanda insan iradesinin ve ortak çabasının somut bir

ürünü olarak da tanımlanabilir (Gözübüyük, 2004, s.13). Bu yapının sahip olduğu yetki hem yönetenler hem de yönetilenler açısından son derece belirleyicidir. Devletin gücünü nasıl ve kimlerle paylaşacağı ise, toplumsal düzenin işleyişini doğrudan etkiler. Yasaların konulması, uygulanması ve çıkan ihtilafların çözüme kavuşturulması gibi süreçlerde bu güç, farklı organlara dağıtılarak işler hâle gelir. İşte bu iş bölümü, yalnızca teknik bir tercih değil; aynı zamanda hukukun üstünlüğünü ve birey-devlet ilişkilerinde hak-ödev dengesini koruma çabasının da bir sonucudur. Nihayetinde şu iki soru her dönemde geçerliliğini korur: “Kim yönetir?” ve “nasıl yönetilir?” Kuvvetler ayrılığı ilkesi, işte bu sorulara tarihsel olarak verilen yanıtların kurumsal ifadesi olarak ortaya çıkmıştır (Akgül, 2010, s.82).

Devlet organizasyonunu tanımlama ve ideal yönetim biçimini belirleme çabaları, İlk Çağ’da Sokrates ve öğrencisi Platon’la başlamış ve yüzyıllar boyunca devam etmiştir. Platon, *Devlet* adlı eserinde ideal devlete ilişkin fikirler geliştirirken, onun bu düşünsel mirasını Aristoteles sistematik biçimde sürdürmüştür. Orta Çağ’da İbn Haldun, Thomas Aquinas ve Cicero gibi isimler; modern dönemde ise Thomas Hobbes, Machiavelli, Jean Bodin, Montesquieu, John Locke, Jean-Jacques Rousseau ve Adam Smith gibi önemli düşünürler devletin yapısı ve işleyişine dair görüşler ortaya koymuşlardır (Aktan, 2002). İdeal devlet anlayışı çerçevesinde geliştirilen siyasal ve iktisadi öğretiler, zaman içinde farklı yönelimler kazanmıştır. Devletin egemenlik hakkını nasıl kullanacağına dair önerilen modellerden biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesi ise, uzun bir tarihsel süreçte olgunlaşmıştır. Bu süreçte pek çok düşünür katkı sunmuş olsa da özellikle Aristoteles, John Locke ve Montesquieu’nun fikirleri bu ilkenin temelini oluşturan en etkili yaklaşımlar arasında yer almaktadır (Akgül, 2010, s.83).

John Locke, *Hükümet Üzerine İki İnceleme* (Two Treatises of Government) adlı eserinde, yasama erkini en üstün erk olarak tanımlamış; yürütme erkini ise kanunları uygulayan, dış ilişkileri yürüten ve toplumsal güvenliği sağlamaktan sorumlu güç olarak sınıflandırmıştır. Locke’a göre kanun yapıcılar ve uygulayıcılar, zamanla kendilerini bu kuralların dışında ve toplumun geri kalanından üstün bir konumda görebilirler. Bu durum, insan doğasında bulunan iktidar tutkusuna ve gücü elde tutma arzusuna dayanmaktadır (Allison, 2007, s.78–79; Bradley & Ewing, 2003, s.81). Locke’un kuvvetler ayrılığı anlayışı, klasik üç erkli modele tam anlamıyla

uymaz. Özellikle yargıdan doğrudan söz etmemesi bu açıdan dikkat çekicidir. Onun yerine, yürütmenin yanında “federatif güç” adını verdiği bir yapı tanımlar; bu alan, dış politika, savaş ilanı ve barış süreçleri gibi konuları kapsar. Buna karşın Locke’un kurduğu sistemde yürütme ile yasama arasında keskin bir güç dengesi önerilmez. Aksine, yasamanın üstün konumda olması gerektiğini savunur. Bu bakış açısı, onun aslında anayasal monarşi düşüncesine yakın durduğunu gösterir. Locke’a göre yürütme, esasen yasama toplantı hâlinde olmadığına devreye girmeli; onun kararlarına bağlı kalmalı ve sürekli olarak yasama organına karşı sorumlu olmalıdır (Ağaoğulları vd., 2005, s.208–210).

Montesquieu, kuvvetler ayrılığı ilkesine nihai şeklini kazandıran düşünür olarak kabul edilir. Başyapıtı *Yasaların Ruhu* (De l’esprit des lois) adlı eserinin girişinde, insan yapımı sistemleri ve kuralları yalnızca düşünsel ilkelerden değil, deney ve gözleme dayalı olarak, doğanın kendisinden hareketle değerlendireceğini belirtir. Montesquieu’ya göre insan, arzuları ve tutkuları ile aklı ve ahlaki değerleri arasında sürekli bir çatışma içindedir. Bu nedenle bireyin doğasında var olan eğilimler- güvenlik, beslenme, neslini sürdürme ve bilgi edinme arzuları- doğa yasalarının temelini oluşturur. Montesquieu’ye göre yasalar, sadece evrensel kurallara dayanmaz; aynı zamanda toplumun içinde bulunduğu doğal, sosyal, siyasal ve coğrafi koşullardan da etkilenmelidir. Her toplumun kendine özgü bir yapısı olduğunu düşünen Montesquieu, bu farklılıkların yasa yapımında mutlaka dikkate alınması gerektiğini savunur. İşte bu düşünce, onun “yasaların ruhu” dediği kavrama dayanır. Yasalar, yalnızca biçimsel düzenlemeler değil; aynı zamanda toplumun değerlerini, yaşam koşullarını ve içsel dengelerini yansıtan bir yapıya sahip olmalıdır (Göze, 1998, s.175–178).

Montesquieu’nün “Yargı erki, yasama ve yürütmeden ayrılmadıkça özgürlükten söz edilemez” sözü, devrim sonrası anayasa hareketleri üzerinde derin bir etki bırakmıştır. Bu düşünce, 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’nin 16. maddesinde açık biçimde kendini gösterir. Bildirge, kuvvetler ayrılığını anayasal bir düzenin vazgeçilmez şartı olarak kabul eder (Allison, 2007, s.76–77). Burada özellikle vurgulanması gereken nokta şudur: Kuvvetler ayrılığı ilkesinin göz ardı edildiği bir düzende, gerçek anlamda bir anayasanın varlığından da söz etmek güçleşir (Erdoğan, 2003, s.16). Çünkü anayasa, sadece devlet erklerinin adlarını sıralayan bir metin değildir; aynı zamanda bu erklerin sınırlarını belirleyen, yetki

alanlarını çizen ve yurttaşlara yönetenleri denetleme olanağı sunan temel bir güvencedir.

Montesquieu'nün düşünce sisteminde en çok önem verdiği kavramlardan biri siyasi özgürlüktür. Ona göre özgürlük, yalnızca bir politik toplum içinde var olabilir; bireyin keyfi davranabildiği bir ortam ise özgürlük değil, düzensiz bağımsızlıktır. Bu iki kavramı net biçimde ayırır: Bağımsızlık, kişinin istediğini yapabilme hali olabilir; fakat başkalarının haklarına müdahale riski taşıdığı için gerçek bir özgürlük anlamına gelmez. Montesquieu'ye göre özgürlük, bireyin hareket alanının yasal sınırlarla belirlendiği bir düzende mümkündür. Yasa, bireyin iradesine sınır koyar ama aynı zamanda onu diğer bireylerin keyfi müdahalelerinden de korur. Bu bakış açısıyla, yasalar yalnızca sınır çizen değil, aynı zamanda özgürlüğü tanımlayan ve güvence altına alan bir işlev üstlenir. Bu çerçevede siyasal özgürlük, gücün sınırlanmasıyla güvence altına alınabilir. Montesquieu, bu ilkenin özellikle İngiliz siyasal sisteminde uygulama alanı bulduğunu belirtir (Ağaoğulları vd., 2005, s.419–420). Kuvvetler ayrılığı teorisi de bu anlayışla örtüşür. Anayasacılığın temelini oluşturan bu teoriye göre, iktidarı kullananlar denetlenmeli ve yetkiler tek elde toplanmamalıdır. Güçlerin birbirini sınırladığı bir sistemde denge kurulur; böylece sınırsız yetki arzusunun önü alınmış olur (Turhan, 2003, s.87).

Montesquieu, devletin üç temel işlevi olduğunu kabul eder: yasa yapmak, yürütmek ve yargılamak. Ancak onun için önemli olan, bu görevlerin yalnızca varlığı değil; aynı zamanda kimin eliyle yerine getirildiğidir. Bu yetkilerin farklı organlar tarafından kullanılmasının, toplumda korkusuz ve özgür bir ortam yaratacağını savunur. Ona göre yasama ve yürütme yetkisinin tek elde toplanması, özgürlüğü ortadan kaldırır. Aynı şekilde, yasama ile yargının bir araya gelmesi de tehlikelidir. Her üç erk tek bir makamda birleştiğinde ise ortaya çıkan yapı artık tiranlık olur. Montesquieu'nün uyarısı açıktır: Güç, sınırlandırılmadığında otoriterliğe evrilir. Bu düşünceler doğrultusunda, Avrupa'daki monarşileri "ılımlı" hükümet biçimleri olarak tanımlar. Yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tek merkezde toplandığı sistemleri analiz ederken Osmanlı İmparatorluğu ile İtalya'daki aristokratik cumhuriyetleri örnek verir; parlamentoların bu gücü nasıl kullandığına dair dikkat çekici yorumlar yapar (Ağaoğulları vd., 2005, s.423-424).

Montesquieu'ye göre yasama organı, toplumun farklı sınıflarını temsil edecek biçimde iki kanatlı olmalıdır. Bir yanda halkı temsil eden bir parlamento yer almalı, öte yanda ise soyluların seçtiği üyelerden oluşan bir ikinci meclis bulunmalıdır. Bu ikili yapı, ona göre yalnızca temsil adaletini değil, aynı zamanda toplumsal dengeyi de sağlar. Çünkü her iki sınıf da birbirini sınırlar ve böylece meşruiyet zemini güçlenir (Göze, 1998, s.188). Montesquieu, yürütme yetkisini Locke'a kıyasla daha fazla önemsemiş ve savunmuştur. Başlangıçta gücü iki temel kategoriye ayırır: yasama ve yürütme. Yürütme, hem ülke içinde yasaların uygulanmasından sorumlu olan organı hem de dış ilişkileri yürüten gücü ifade eder. Ancak zamanla bu iki bölümlü tasnifi yeterli bulmaz. Kısa bir süre sonra yargıyı ayrı bir erk olarak tanımlar ve böylece üçüncü bir güç olarak sisteme dahil eder (Değirmenci, 2023, s.244). Bu noktada yürütmenin iç ve dış işlevlerini tek bir başlık altında birleştirir. Montesquieu'ye göre yürütme yetkisi kralın elinde toplanmalıdır. Eğer bu yetki, yasama organındaki üyelerden birine verilirse, yasama ve yürütme erkleri iç içe geçer ve güçler ayrılığı ilkesi zedelenir. Ona göre, kralın her yıl yasama organını toplantıya çağırması zorunludur. İlginçtir ki, yürütme yasamanın çalışmalarını geçici olarak durdurabilirken, yasama organının yürütmeyi tamamen engelleme yetkisi yoktur. Yine de bu, yürütmenin tümüyle dokunulmaz olduğu anlamına gelmez. Montesquieu, yasaların yürütmeyi denetleyebileceğini söyler. Bu denetim doğrudan hükümdarın kendisi üzerinde değil, onun danışmanları üzerinde uygulanacaktır. Bu ayırım hem teorik hem de siyasal açıdan dikkat çekici bir sınır çizgisidir (Göze, 1998, s.188-190)

Montesquieu, yargı erkini yasama ve yürütmeden ayrı bir güç olarak tanımlayan ilk düşünürlerden biridir. Bu yaklaşımı, onu güçler ayrılığı teorisi içinde özel bir konuma yerleştirir. Yargı görevinin, halk tarafından seçilen mahkemeler aracılığıyla yerine getirilmesi gerektiğini savunur. Ancak Montesquieu'ye göre, bu mahkemeler yasaları yorumlama yetkisine sahip olmamalıdır. Onların görevi yasa koymak değil, mevcut yasaları tarafsız biçimde uygulamaktır. Yargı yetkisini kullananlar bu sıfatla sürekli görev yapmamalı; aksi takdirde zamanla bu güç kendi içinde birleşir ve özgürlüğü tehdit eden bir otoriteye dönüşebilir (Ağaoğulları vd., 2005, s.424).

İngiliz siyasal sisteminde, özellikle İngiliz Devrimi döneminde, kral, parlamento ve yargı organları arasındaki görev dağılımı tam olarak netleşmemiştir. Montesquieu, bu dönemde İngiltere’de bulundu ve oradaki yapıyı gözlemleyerek fikirlerini geliştirdi. Ancak bazı yorumcular, onun teorisinin İngiliz sistemine fazlasıyla idealize edilmiş bir bakışla yaklaştığını ileri sürer. Özellikle kralın yasama yetkisine sahip olması ve Lordlar Kamarası’nın yargı işlevleri, Montesquieu’nün görüşlerinin tarihsel gerçeklerle tam örtüşmediği yönünde eleştirilere yol açmıştır (Allison, 2007, s.84; Gözler, 2007, s.195). Bu eleştiriler haklı olabilir. Yine de İngiltere’nin Montesquieu üzerindeki etkisi açıktır. Ona göre siyasal özgürlük, egemenliğin tek bir merkezde toplanmasıyla değil, yetkilerin dengeli biçimde ayrılmasıyla sağlanabilir. Montesquieu’nün katkısı, halkın yöneticileri yalnızca takip eden değil, gerektiğinde denetleyen bir özneye dönüşmesini düşünsel bir çerçeveye oturtmuş olmasıdır.

1.1.1. Sert Kuvvetler Ayrılığı

Sert kuvvetler ayrılığı ilkesinden söz edildiğinde, başkanlık sistemiyle birlikte düşünülmesi neredeyse kaçınılmazdır. Hatta bu iki kavramı birbirinden tamamen bağımsız ele almak, bilimsel açıdan hatalı olur. Bu nedenle, başkanlık sistemi anlatılırken sert kuvvetler ayrılığı da doğal olarak tartışmanın parçası hâline gelir. Başkanlık rejimi, sert kuvvetler ayrılığı anlayışını temsil eden temel modellerden biridir. Bu sistemde yasama, yürütme ve yargı organları birbirinden kesin çizgilerle ayrılır; ancak aynı zamanda birbirlerini denetleyecek mekanizmalarla donatılmıştır. Buna rağmen sistemin genel yapısında yürütmenin ağırlığı belirgin şekilde hissedilir (Kuzu, 2005, s.168). Başkanlık sisteminde bazı temel ilkeler zorunludur: Başkan doğrudan halk tarafından seçilir ve görev süresi anayasa ile sabitlenmiştir; bu süre yasama organı tarafından kısaltılamaz ya da değiştirilerek görev sona erdirilemez. Yürütme görevini tek başına üstlenen başkan, yalnızca “impeachment” (azil) süreciyle görevden alınabilir. Ayrıca başkana yardımcı olan sekreterler veya kabine üyeleri, başkan tarafından atanır ve bu kişilerle yasama organı arasında herhangi bir organik bağ bulunmaz (Akgül, 2010, s.85).

Başkanlık sisteminin ikincil özellikleri, parlamentonun başkan tarafından feshedilemeyeceği, başkanının yasama organının üyesi olmaması ve başkanın

kanunları veto yetkisine sahip olmasıdır. Başkanlık sisteminin başkanlık sistemi sayılabilmesi için gerekli tüm unsurların bir bütün olarak mevcut olması gerekir (Özer, 2005, s.162-165, Kaboğlu, 2005, s.121). Bunlardan birinin olmaması, uygulanan bir hükümete başkanlık sistemi denilmesini zorlaştırmakta, hatta imkânsız kılmaktadır (Özer, 1981, s.11-14).

Amerikan başkanlık sisteminde, başkanın Kongre'ye karşı herhangi bir siyasi sorumluluğu bulunmaz. Katı kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, yasama, yürütme ve yargı organları birbirinden bağımsızdır ve birbirlerinin görevine son verme yetkisine sahip değildir. Bu çerçevede Kongre, başkanı görevden alamaz; güvensizlik oyuyla görevine son verilmesi söz konusu değildir. Ancak başkanın tamamen sorumsuz olduğu da söylenemez. Anayasa gereği, başkan vatana ihanet, rüşvet, zimmet ya da diğer ağır suçlar nedeniyle cezai sorumluluk altına girebilir. Görevden alınma süreci, bu tür suçlarla yargılanması sonucunda mümkündür (Teziç, 2003, s.427-431). Bu sürecin ilk adımı Temsilciler Meclisi'ne aittir. Meclis, başkanı suçlamak isterse önce bir yargı komisyonundan rapor ister ve ardından nihai oylama yapılır. Eğer Başkan Temsilciler Meclisi tarafından suçlu bulunursa, yargılamayı Senato yürütür. Başkanın mahkûm edilmesi için Senato üyelerinin üçte iki çoğunluğunun lehte oy kullanması gerekir. Bu durumda başkanın görevine son verilir. Amerikan sisteminde başkan, ayrı bir erk olarak değerlendirildiği için yetkileri sık sık geniş yorumlara tabi tutulmuştur. Amerikan Yüksek Mahkemesi de bu yaklaşımı benimsemiştir. Anayasa'da açıkça belirtilmemiş olsa da yasaklanmayan tüm yürütme yetkileri başkan tarafından kullanılabilir (Akgül, 2010, s.86).

Amerikan başkanlık sisteminde başkan, yürütmenin başı olarak geniş yetkilere sahiptir. Bunlar arasında, yürütme üyelerini atamak, yüksek dereceli memurlar ile yargıçları görevlendirmek ve gerektiğinde af yetkisini kullanmak yer alır. Başkan aynı zamanda silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır. Uluslararası ilişkiler alanında da yetkileri oldukça belirgindir. Antlaşmalar yapabilir, elçileri atayabilir ve kabul edebilir. Ayrıca, Senato onayına gerek olmadan yürürlüğe sokabileceği "uygulama antlaşmaları" (executive agreements) düzenleyebilir. Yasaların uygulanmasından sorumlu kişi olarak, Kongre tarafından kabul edilen kanunların yürürlüğe girmesini sağlamak da onun görevidir (Akgül, 2010, s.86).

Başkanlık sistemindeki bir diğer temel erk, Kongre'dir. Kongre, Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki kanattan oluşur. Senato'da her eyaleti eşit biçimde temsil eden toplam 100 senatör yer alır ve bu üyeler halk tarafından doğrudan seçilir. Temsilciler Meclisi ise, eyaletlerin nüfuslarına orantılı olarak seçilen 435 üyeden oluşur. Kongre'nin temel görevi yasa yapmaktır. Bir yasa teklifi, her iki kanatta da ayrı ayrı kabul edildikten sonra başkanın onayına sunulur. Başkan, bu teklifi onaylayarak yasalaştırabilir veya veto yetkisini kullanabilir. Ancak Kongre, her iki kanatta da üçte iki çoğunlukla bu vetoyu geçersiz kılabilir (Eroğlu, 2006, s.91). Senato ayrıca yürütme üzerindeki denetim işlevini üstlenir. Başkanın yaptığı yüksek yargıç, büyükelçi ve bakan atamaları Senato'nun onayına tabidir. Bunun yanı sıra uluslararası antlaşmaların onaylanması ve federal bütçenin denetlenmesi de Kongre'nin yetki alanına girer.

Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Yüksek Mahkeme gerek bireyler gerekse siyasal kurumlar nezdinde büyük saygı gören bir kurumdur. Bu mahkeme, biri başkan olmak üzere toplam dokuz üyeden oluşur. Tüm üyeler ABD Başkanı tarafından atanır ve Senato'nun onayıyla ömür boyu görev yaparlar. Mahkemenin başkanı, yani Chief Justice, devlet protokolünde ABD Başkanı'ndan sonra ikinci sırada gelir (Çam, 1993, s.116–117). Mahkeme üyeleri genellikle Demokrat ya da Cumhuriyetçi partilere yakınlık gösteren adaylar arasından seçilse de kurul içinde dengeli bir temsil anlayışı gözetilmeye çalışılır. Bu durum, yargı bağımsızlığı kadar siyasal meşruiyet açısından da önem taşır. Başkanlık sistemi, yapısal olarak uzlaşmadan uzak ve kutuplaşmaya açık bir görüntü sergilese de bu sistem her zaman sert kuvvetler ayrılığı ilkesine sıkı sıkıya bağlı değildir. Teorik olarak yürütme ile yasama arasında kesin sınırlar konarak birbirlerini dengeleyecek bir yapı hedeflenir. Ancak uygulamada, bu ayrım baskı gruplarının etkisi ya da siyasal koşullar doğrultusunda zaman zaman esneyebilir. Bu nedenle sistemin “sert” olarak tanımlansa da yer yer “yumuşayan” özellikler gösterebildiği unutulmamalıdır.

1.1.2. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı

Yumuşak kuvvetler ayrılığı kavramı, literatürde genellikle parlamenter sistemle iç içe geçmiş bir anlayış olarak ele alınmaktadır. Bu sistem, özellikle yasama ve yürütme arasındaki ilişkiyi temel alır. Siyasi hesap verebilirlik ve fesih yetkisi gibi

unsurlar, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin hukuki statülerini sona erdirmeye yetkisine sahip olmasına dayanarak, karşılıklı iş birliğini teşvik eden önemli bir mekanizma işlevi görmektedir. Bu noktada, parlamenter sistem, temel dengeleme araçlarıyla işlevini yerine getirir (Turhan, 1989, s.53).

Yasama ve yürütme arasındaki iş birliği, işlevsel ve organik olmak üzere iki farklı biçimde uygulanmaktadır. Yasama organı, yürütme organı tarafından çıkarılan kanunları görüşüp onaylayarak bu iş birliği sürecine katkıda bulunur. Bu aşamada, yasama ve yürütme organları arasındaki “işlevsel iş birliği” mekanizması ön plana çıkar. Aynı şekilde, yasaların uygulanması için gerekli yürütme yetkilerinin yasama organı tarafından belirlenmesi, iki organ arasında “organik bir iş birliği” olduğunun bir göstergesidir (Demir, 2011, s.19; Turhan, 1989, s.43).

Yumuşak kuvvetler ayrılığı, genellikle parlamenter sistemle özdeşleşmiş bir kavramdır ve bu sistemin temel özelliği, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin hukuki statülerini sonlandırma yetkisine sahip olmasıdır. Bu durum, yasama organının hükümeti “güvensizlik oyu” ile devre dışı bırakabilmesi ve yürütme erkinin de belirli durumlarda yasama organını “feshetme” hakkına sahip olmasıyla ortaya çıkar. Hükümetin yasama organına karşı “feshetme yetkisi”, yasama organının da güven oyu vererek hükümeti denetleyebilmesi ile dengelenir (Özbudun, 1993, s.329).

Parlamenter sistemi diğer yönetim biçimlerinden ayıran bazı belirgin özellikler vardır. Bunlar arasında; yürütmenin yasama organına karşı sorumlu olması, yürütmenin yasamayı feshetme yetkisine sahip olması, cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğunun olmaması, yasama ve yürütme arasında karşılıklı iş birliği bulunması ve yürütmenin çift başlı yapıya sahip olması yer alır (Şahin ve Nişancı, 2018, s.861). Bu özellikler, siyasi istikrarsızlık durumlarında, sistemin “güven oyu” ve “kovma” gibi araçlarla düzenlenmesini sağlar. Ancak, bu araçlar yetersiz kaldığında, hükümet değişiklikleri için yeniden seçim yapılması mümkün olur (Uluşahin, 1999, s.134). Hükümetin yetkilerinin ve sorumluluğunun meclisten çıkması ve meclise karşı sorumlu olması, yumuşak kuvvetler ayrılığının bir örneğini oluşturur. Bu sistem, yasama ve yürütme arasındaki denetim mekanizmalarının etkin bir şekilde çalışmasını sağlayarak dengeyi kurar.

1.1.3. Başkanlık Sisteminde Fren-Denge (Check and Balance) Sistemi

Başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı ve özellikle kuvvetlerin birbirinden bağımsız olması ilkesine dayalı sert bir yapıya sahiptir. Bu sistemde yasama ve yürütme organları birbirini denetler ve dengeler; bu mekanizma sistemin temel dayanaklarından biridir. Yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan sistemlerde, bu denge doğrudan kurumlar arası ilişkiler içinde kurulur. Oysa başkanlık sisteminde, yürütme yetkisinin tek kişide, yani başkanda toplanması, fren ve denge mekanizmalarının çok daha dikkatli inşa edilmesini zorunlu kılar. Bu sistemin nihai amacı, yasama ve yürütmeyi birbirine tamamen bağımlı kılmadan etkileşim içinde tutmak ve böylece siyasi gücün tek bir elde toplanmasının önüne geçmektir (Gülener, 2016, s.9).

Katı kuvvetler ayrılığı, yasama ve yürütme yetkilerinin tamamen bağımsız ve ayrı kurumlar tarafından kullanılması esasına dayanır. Bu kurumlar, yalnızca görev açısından değil, kaynaklar ve kurumsal varlıklarını sürdürebilme kapasiteleri bakımından da birbirinden bağımsızdır (Gözler, 2017, s.82). Lijphart'a göre böyle bir ayırım, parlamenter sistemlerden çok farklı bir yürütme modeli ortaya koyar. Katı ayrılığın olduğu bir sistemde yürütme, yalnızca görünmez değil; aynı zamanda yasama organından türememiş ve ona karşı siyasi olarak sorumlu olmayan bir yapıdadır (Hekimoğlu, 2009, s.31–32). Bu yaklaşım, aynı zamanda sistemin işleyişinde belirli kurallar ve sabit sürelerin egemen olduğunu gösterir. Dolayısıyla kriz anlarında esnek müdahaleler yerine, anayasal çerçevede tanımlanmış sabit prosedürlerin takip edilmesi öngörülür (Karabıyık, 2013, s.228)

Başkanlık sisteminde, cumhurbaşkanı ile parlamento üyeleri farklı zamanlarda ve birbirinden bağımsız şekilde halk tarafından seçilir. Yürütme organı, yasama organından türetilmez; yani meclisin içinden çıkmaz. Bu nedenle yasama sadece yasa yapma görevini üstlenirken, yürütme organı idari işlerden sorumludur ve doğrudan yasama sürecine müdahale edemez. Aynı şekilde, yasama organı da yürütme üzerinde siyasi sorumluluk uygulayamaz. Meclisin yürütmeyi görevden alma ya da denetim yoluyla yönlendirme yetkisi yoktur. Öte yandan, yürütme de yasama organını feshetme gücüne sahip değildir. Bu iki erk, anayasal olarak birbirinden kesin çizgilerle ayrılmıştır ve birbirlerine karşı doğrudan baskı kurma olanağı bulunmaz (Teziç, 2021, s.443). Başkanlık sistemi, insan eliyle oluşturulmuş teorik bir model olarak, erkler

arasındaki bu kesin ayrımın yaratabileceği sorunları önlemek amacıyla “fren ve denge” mekanizmasını geliştirmiştir. Böylece, bağımsızlıkla birlikte denetim de sağlanarak gücün tek elde toplanmasının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları, birbirinden bağımsız çalıştıkları için zaman zaman kopukluk yaşanabilir. İşte bu ayrılığı dengelemek ve denetim sağlamak amacıyla geliştirilen mekanizmaya “fren ve denge sistemi” (check and balance) adı verilir. Bu sistem ilk kez 1787’de, Amerikan Anayasası’nı kaleme alan kurucu babalar tarafından ortaya atılmıştır. Amaç hem başkanın hem de Kongre’nin sahip oldukları yetkileri keyfi biçimde kullanmalarının önüne geçmektir. Bu çerçevede her iki güç de birbirini sınırlandıracak bazı araçlara sahiptir ve yetki paylaşımı belirli alanlarda zorunlu kılınmıştır. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, bu yaklaşımı temel alarak yasama ile yürütme arasında bir denge kurmayı hedeflemiş ve böylece kuvvetler ayrılığını daha işlevsel hâle getirmiştir (Gözübüyük, 2013, s.40).

Her ne kadar zaman içinde Kongre’nin siyasal sistemdeki özgül ağırlığı azalmış olsa da denetim ve denge mekanizmaları Amerika Birleşik Devletleri’nde işlerliğini sürdürmektedir. Anayasada yer alan “fren ve denge sistemi”, yürütme ile yasama organlarının yetki sınırlarını belirleyerek, herhangi bir gücün tekelleşmesini önlemeyi amaçlar. Aynı zamanda bu sistem, kurumlar arasındaki kopuklukları azaltmayı ve işleyişin sağlıklı yürümesini güvence altına almayı hedefler. Bu bağlamda başkanın Kongre’ye mesaj gönderme hakkı, yasaları veto yetkisi, Kongre’yi özel oturuma çağırabilmesi gibi hakları yürütmenin yasama üzerindeki denge araçlarıdır. Öte yandan, Senato’nun başkan tarafından yapılan atamaları ve hazırlanan bütçeyi onaylama yetkisi de Kongre’nin yürütme üzerindeki denetim gücünü temsil eder (Tunçkaşık, 2017, s.4–5).

Check and balance sistemlerinde, her devlet organı kendi yetki alanını korur; ancak alınan kararların etkili biçimde hayata geçirilebilmesi için kurumlar arasında belirli bir düzeyde iş birliği zorunludur. Bu iş birliği çoğu zaman kolay sağlanmaz. Genellikle taraflar arasında yoğun müzakereler ve pazarlıklar gerekir. Çünkü her kurum, kendi yetkisini korumak ister; fakat sistemin işleyebilmesi için diğer kurumlarla belli ölçüde uyumlu hareket etmek zorundadır (Zengin, 2016, s.10).

1.2. Hükümet Sistemleri

Bu bölümde, hükümet sistemleri başlığı altında üç temel sistem ele alınmaktadır. İlk olarak parlamenter sistem incelenmekte, ardından bu sistemin kendi içinde farklı biçimlerde uygulandığı modeller açıklanmaktadır. Bu kapsamda, Westminster modeli, nispi temsil sistemine dayalı parlamenter sistem, koalisyonlu parlamenter sistem ve yarı başkanlık sistemi olmak üzere dört farklı tür üzerinde durulmaktadır. Devamında, başkanlık sistemi başlığı altında yürütme organının tek elde toplandığı ve yasama ile sert kuvvetler ayrılığına dayalı ilişkilerin bulunduğu yapıya yer verilmektedir. Yarı başkanlık sistemi başlığında ise, yürütmenin iki kişi arasında paylaşıldığı hem başkanın hem de başbakanın bulunduğu karma yapılar tanıtılmaktadır. Son olarak, Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliğiyle kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ayrı bir başlık altında ele alınmakta ve bu sistemin temel özellikleri açıklanmaktadır.

1.2.1. Parlamenter Sistem

Parlamenter sistem, yürütme ile yasama organları arasındaki ilişkilerin anayasal ilkeler doğrultusunda düzenlendiği bir hükümet biçimidir. Bu sistemde yürütme, yasama organına doğrudan sorumludur. Parlamento yalnızca yasa yapma yetkisini değil, aynı zamanda yürütmenin oluşumuna katkıda bulunma ve onu denetleme işlevini de üstlenir. Bu nedenle parlamenter sistemde kuvvetler ayrılığı kesin çizgilerle değil, daha çok iş birliği ve karşılıklı bağımlılık esasına göre işler. Yürütme ile yasama arasındaki ilişki, katı bir ayırımdan ziyade uyumlu bir bütünlük çerçevesinde şekillenir (Sadoğlu, 2025).

Parlamenter sistemde yürütme organı, başbakanın liderliğinde şekillenen bir kabineyle temsil edilir. Başbakan, genellikle parlamentoda çoğunluğu sağlayan siyasi partinin ya da koalisyonun lideri olarak atanır ve yürütme yetkisini bu parlamenter destek aracılığıyla kullanır. Kabine üyeleri, yani bakanlar, çoğu zaman milletvekilleri arasından seçilir. Bu durum, yasama ile yürütme organları arasında hem yapısal hem de işlevsel bir bütünlük kurulmasına olanak tanır (Miş vd., 2016).

Parlamenter sistemin öne çıkan özelliklerinden biri, hükümetin parlamentoya karşı siyasi sorumluluk taşımasıdır. Parlamento, hükümete güvenoyu vererek onu göreve başlatabileceği gibi, güvensizlik oyu ile görevden de alabilir. Bu mekanizma,

yürütmenin halkın temsilcilerinden oluşan yasama organına karşı hesap verebilir olmasını güvence altına alır. Böylece siyasi istikrarın korunması ile demokratik meşruiyetin sürdürülebilirliği birlikte sağlanmaya çalışılır. Öte yandan, yürütme organı da bazı durumlarda parlamentoyu feshederek erken seçim kararı alma yetkisine sahiptir. Bu karşılıklı yetki ve sorumluluklar sistemi, kuvvetler arasında denge kurar ve anayasal düzenin etkin biçimde işlemesine katkı sunar (Erdoğan,2009, s.15).

Parlamente sistemlerinde, seçim sistemi çoğunlukla nispi temsile dayalı modellerle yapılandırılır. Bu yaklaşım, farklı siyasi görüşlerin ve toplumdaki etnik, dini ya da ideolojik grupların mecliste yer bulmasını mümkün kılar. Böylece siyasal çoğulculuk sadece bir ilke olarak değil, kurumsal düzeyde de hayata geçirilmiş olur. Bu temsil biçimi, karar alma süreçlerine toplumsal katılımı artırarak demokratik kapsayıcılığı güçlendirir. Öte yandan, bazı parlamente sistemlerinde çoğunluk usulü de tercih edilebilir. Bu durumda hedef, genellikle siyasi istikrarı sağlamak olur; ancak bu tercih, temsilde adalet ilkesini zaman zaman zayıflatabilir (Yolcu, 2013, s.18).

Parlamente sistemlerinin dünya genelindeki uygulama biçimleri, her ülkenin anayasal yapısı, siyasal kültürü ve tarihsel gelişim süreci doğrultusunda önemli farklılıklar göstermektedir. Örneğin İngiltere'deki Westminster modeli, köklü bir parlamente geleneği üzerine inşa edilmiştir. Bu modelde yürütmenin meşruiyeti, doğrudan halk tarafından seçilen parlamentonun güvenine dayalıdır. Yürütme organı güçlüdür; ancak gücünü, parlamentonun denetimi altında ve onun güvenoyuna bağlı olarak kullanır. İngiltere'nin eski sömürgelerinden biri olan Hindistan'da da benzer bir sistem benimsenmiştir. Hindistan'da düzenli olarak yapılan seçimler, canlı bir basın ortamı ve etkili bir muhalefet geleneği, parlamente sisteminin demokratik işleyişini destekleyen başlıca unsurlar arasında yer alır. Öte yandan Türkiye örneği, parlamente sisteminin uygulamadaki sınırlarını ve yapısal zorluklarını ortaya koymasından dikkat çekicidir. Türkiye'de uzun yıllar boyunca sürdürülen parlamente sistemi, sık sık yaşanan hükümet değişiklikleri, koalisyon krizleri ve siyasal istikrarsızlık gibi sorunlar nedeniyle yoğun biçimde eleştirilmiştir. Bu sorunlar, sistemin etkinliğine ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Sonuç olarak, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle Türkiye, parlamente sisteminden başkanlık sistemine geçmiştir. Bu dönüşüm, yalnızca Türkiye'deki yönetim modeli açısından değil, genel olarak

hükümet sistemlerinin avantaj ve dezavantajlarının yeniden değerlendirilmesini zorunlu kılan bir süreci tetiklemiştir (TBMM, 2022, s.7-11).

Parlamente sistem, yürütme ile yasama organları arasında karşılıklı bağımlılık ve denetime dayanan, demokratik meşruiyeti pekiştiren bir hükümet modelidir. Bu yapı, toplumun farklı kesimlerinin siyasal sürece katılımını kolaylaştırması, yürütmenin hesap verebilirliğini artırması ve yasama-yürütme dengesini kurumsallaştırması bakımından demokratik rejimlere önemli katkılar sunar. Ancak sistemin bu avantajları, uygulandığı ülkenin siyasal kültürüne, kurumsal kapasitesine ve toplumsal beklentilerine bağlı olarak değişkenlik gösterebilir. Bu nedenle, parlamente sistemin başarıyla işlemesi, her ülkenin kendi özgün koşullarını dikkate alarak uygun bir yönetim çerçevesi oluşturmasına bağlıdır. Uzun vadeli demokratik istikrar da ancak bu tür bir uyum arayışıyla mümkün olabilir (Aydın, 2016).

1.2.1.1. Parlamente Sistem Türleri

Parlamente sistem, yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkiyi anayasal çerçevede düzenleyen ve bu iki güç arasında işleyen bir denge-denetim mekanizması kuran bir hükümet modelidir. Bu sistemin temel özelliği, yürütme organının yasama organına karşı siyasi sorumluluk taşıması ve görevde kalabilmesinin parlamentonun güvenine bağlı olmasıdır. Hükümetin devamı, doğrudan parlamentodaki çoğunluğun desteğine dayanır. Dolayısıyla, güvenoyunun kaybedilmesi halinde yürütme organı görevini bırakmak zorundadır. Parlamente sistemler, dünya genelinde farklı şekillerde uygulanmaktadır. Bu çeşitlilik yalnızca anayasal düzenlemelerden değil, aynı zamanda her ülkenin özgün siyasi kültüründen, tarihsel birikiminden ve toplumsal yapısından da kaynaklanır. Bu nedenle, parlamente sistemler evrensel bir çerçeveye sahip olmakla birlikte, her biri kendi koşulları doğrultusunda şekillenmiş ve farklı kurumsal modeller geliştirmiştir (Elitok vd., 2023, s.330)

Genel bir değerlendirmeyle parlamente sistemler, uygulamadaki farklılıklarına göre üç ana başlık altında sınıflandırılabilir: Westminster modeli, nispi temsile dayalı parlamente sistem, koalisyonlu parlamente sistem. Bu sınıflandırma yalnızca hükümetin nasıl oluştuğunu değil, aynı zamanda uygulanan seçim sistemlerini de dikkate alır. Böylece farklı ülkelerdeki parlamente yapıların daha iyi

anlaşılması ve karşılaştırmalı analizlerin yapılabilmesi mümkün hâle gelir (Elitok vd., 2023, s.331)

1.2.1.1.1. Westminster Modeli

Westminster modelinin temel özellikleri incelendiğinde, bu sistemin çoğunluk ilkesine dayalı bir hükümet yapısını benimsediği ve yürütme yetkisinin büyük oranda tek bir siyasi partide toplandığı görülür. Karar alma süreçlerinde belirgin bir ağırlığa sahip olan kabine, yalnızca yürütme yetkisini kullanmakla kalmaz; aynı zamanda yasama faaliyetlerini yönlendiren başlıca aktör olarak da öne çıkar. Bu nedenle, kabine sistemi içinde güçlü bir merkezîyetçilik dikkat çeker. Westminster modeli, uzun yıllar boyunca iki partili siyasal düzenle birlikte anılmış ve bu yönüyle istikrarın kurumsal temsili olarak görülmüştür. Modelin ayrılmaz bir parçası olan çoğunluk esasına dayalı seçim sistemi ise temsil adaletinden ziyade yönetimde etkinliği önceleyen bir yapıdadır. Bu sistem, çoğu zaman orantısız sonuçlar doğurarak parlamentoda güçlü hükümetler kurulmasını kolaylaştırır. Her ne kadar son dönemde modelin bazı bileşenlerinde dönüşüm sinyalleri görülse de Westminster sisteminin temel kurumsal ve siyasal yapısının büyük ölçüde varlığını sürdürdüğü söylenebilir (Kama, 2016, s.173).

Birleşik Krallık, Westminster modelinin hem tarihsel kökenlerine hem de çağdaş uygulamalarına en özgün biçimde ev sahipliği yapan ülkelerin başında gelmektedir. Bu sistemde, genel seçimler sonucunda Avam Kamarası'nda çoğunluğu elde eden siyasi parti, hükümeti kurma yetkisini doğrudan üstlenir. Bu çerçevede başbakan, yalnızca parti lideri sıfatıyla değil, aynı zamanda parlamentonun güvenine sahip bir yürütme otoritesi olarak geniş ve etkili yetkilerle donatılmıştır. Ne var ki, bu çoğunluk esasına dayalı yapı, muhalefet partilerinin yasama sürecine aktif biçimde katılımını ve politika üretimine etkili müdahil olmalarını güçleştirebilmektedir. Öte yandan, böyle bir sistemde mevcut hükümetin görevden alınabilmesi ya da başbakanın istifaya zorlanması, parlamentoda belirli bir sayısal çoğunluğun sağlanmasını gerektirmekte; bu durum ise hükümete, yönetim sürecinde önemli ölçüde siyasi istikrar ve süreklilik avantajı sağlamaktadır (Kama, 2016, s.172).

1.2.1.1.2. Nispi Temsil Sistemine Dayalı Parlamenter Sistem

Nispi temsil esasına dayalı seçim sistemleri, çoğunluk sistemleriyle karşılaştırıldığında siyasal alandaki çeşitliliğe daha fazla alan açar ve farklı toplumsal grupların temsil edilmesine daha elverişli bir ortam sunar. Bu sistemlerde temel ilke, seçimlere katılan partilerin parlamentodaki sandalye dağılımının, aldıkları oy oranlarıyla mümkün olduğunca orantılı olmasını sağlamaktır. Orantılılık ilkesi yalnızca teknik bir seçim yöntemi olmanın ötesinde, demokratik meşruiyeti pekiştirir ve temsilde adalet ilkesinin somutlaşmasına katkıda bulunur. Böylece seçmen tercihleri yasama organına daha dengeli biçimde yansırken, azınlıklar, marjinal siyasal aktörler ya da toplumsal bakımdan farklılaşan gruplar da karar alma süreçlerinde yer bulabilir (Özbudun, 1995, s.523).

Nispi temsil sistemi, seçim sistemleri literatüründe hem tarihsel gelişimi hem de kuramsal temelleri bakımından önemli bir yer tutar. Bu sistemin ilk uygulamasına 1855 yılında Danimarka’da rastlanır ve bu tarihten itibaren farklı ülkelerde çeşitli biçimlerde hayata geçirilmeye başlanmıştır. Özellikle Belçika’nın 1899 yılında nispi temsili resmen benimsemesi, sistemin Avrupa’daki yayılışında önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilir. Buna karşılık, İngiltere, Rusya ve Türkiye gibi ülkelerde uzun yıllar boyunca çoğunluk esasına dayalı seçim yöntemleri tercih edilmiş; Türkiye özelinde bu durum 1961 yılına kadar devam etmiştir. Ancak I. Dünya Savaşı’nın ardından Avrupa siyasal yapısında yaşanan dönüşümle birlikte, birçok ülke daha kapsayıcı ve temsilde adalet ilkesini önceleyen modelleri benimsemeye yönelmiş; bu süreçte nispi temsil sistemi kıta genelinde giderek daha yaygın bir uygulama alanı bulmuştur. Öte yandan, bu sistemin tek bir biçime indirgenemeyeceği, aksine kendi içinde farklı alt türlere ve uygulama biçimlerine sahip olduğu da göz ardı edilmemelidir (Akyıldız, 2016, s.133-134).

1.2.1.1.3. Koalisyonlu Parlamenter Sistem

Koalisyon hükümetleri, birden fazla siyasi partinin belirli bir uzlaşma zemininde iş birliği yaparak yürütme yetkisini paylaşımlarıyla oluşan yönetim modelleridir. Bu tür yapılanmalar genellikle nispi temsil sistemlerinin uygulandığı, dolayısıyla hiçbir partinin tek başına parlamentoda mutlak çoğunluğu elde edemediği durumlarda ortaya çıkar. Farklı ideolojik eğilimlere veya programatik önceliklere

sahip partilerin aynı hükümet çatısı altında bir araya gelmesi, temsil çeşitliliğini artırma potansiyeli taşır. Ancak bu çoğulculuk, kimi zaman yönetim süreçlerinde zorluklara da yol açabilir. Özellikle karar alma süreçlerinde uzlaşma arayışı, siyasal sürecin yavaşlamasına ya da istikrarsızlıklara neden olabilmektedir. Bu nedenle koalisyon hükümetleri, temsilde kapsayıcılığı güçlendirirken, yürütmenin etkinliği ve karar alma hızı açısından bazı yapısal sınırlamalarla karşı karşıya kalabilir (Esen, 2022, s.9).

İtalya, koalisyon hükümetlerinin adeta siyasal bir norm hâline geldiği ülkelerden biridir. Farklı partilerin bir araya gelerek oluşturduğu bu yönetimler, kimi zaman oldukça kısa ömürlü olmuş, kimi zaman da ortaklar arasındaki anlaşmazlıklar nedeniyle beklenmedik biçimde dağılmıştır. Bu durum, İtalya'nın siyasi tarihinde sık sık hükümet değişikliklerinin yaşanmasına neden olmuş; yürütme organının istikrarı ile yasama süreçlerinin sürekliliği zaman zaman ciddi ölçüde sekteye uğramıştır. Bir koalisyonun ömrü, büyük ölçüde taraflar arasındaki uyum düzeyine bağlıdır. Eğer partiler arasında sağlam bir uzlaşma zemini yoksa, en kapsamlı ve detaylı hazırlanmış hükümet protokolü bile uzun süreli bir birlikteliği garanti edemez. Bu nedenle, koalisyon protokolleri yalnızca teknik bir planlama belgesi olarak değil, aynı zamanda hükümetin dayanıklılığına dair bir gösterge olarak da değerlendirilmelidir (Esen, 2022, s.9).

1.2.2. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi, temsili demokrasinin uygulandığı ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin en katı biçimiyle hayata geçirildiği siyasal modellerden biridir. Bu sistemde yasama ve yürütme organları hem görev süreleri hem de kaynakları bakımından tamamen birbirinden bağımsız olarak yapılandırılmıştır. Her iki erk, kendi yetki alanında ayrı ayrı işler ve biri diğerinin varlığına son verme yetkisine sahip değildir. Yasama organı halk tarafından seçildiği gibi, yürütmenin başı olan başkan da doğrudan halk oyu ile belirlenir. Bu nedenle her iki kurum da seçim yoluyla ayrı ayrı meşruiyet kazanır ve anayasal sınırları çerçevesinde işlev görür. Başkanlık sisteminin ayırt edici yönlerinden biri, yasama ile yürütme arasında kurulan bu karşılıklı bağımsızlık ilişkisini, anayasal çerçevede denge ve denetim mekanizmalarıyla sürdürülebilir hâle getirmesidir (Yaman, 2014, s.85).

Sartori'ye göre, bir siyasal sistemin gerçek anlamda başkanlık sistemi olarak tanımlanabilmesi için üç temel kriterin bir arada bulunması gerekir. İlk olarak, devlet başkanının belirli bir süre için doğrudan halk tarafından -ya da doğrudan seçime oldukça yakın, benzer bir yöntemle- seçilmesi zorunludur. İkinci olarak, yürütme organının -yani hükümetin ya da idari kurumların- yasama organı tarafından oylama yoluyla atanamaması ya da görevden alınamaması gerekir. Üçüncü kriter ise, yürütme yetkisinin başkanın kontrolünde ve onun siyasi yönlendirmesi altında çalışmasıdır. Bu üç unsur birlikte değerlendirildiğinde, ancak o zaman söz konusu yapının başkanlık sistemi niteliğini taşıdığı ifade edilebilir (Tosun & Tosun, 1999, s.56).

Başkanlık sistemi, yapısı gereği yürütme organı olan başkana güçlü ve bağımsız bir pozisyon sunar. Başkanlık sisteminde liderlik daha kişisel yetki yoğunlaşmasına dayansa da demokratik liderlik anlayışına sahip başkanlar, otokratik eğilimlerden uzak durarak yetkiyi paylaşmakta ve kararları istişare ile almaktadır (Bozkurt, 2020, s. 275). Nitekim bu sistemde, başkanın görev süresi boyunca ancak çok sınırlı durumlarda yargılanması ve görevden alınması mümkündür. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde bir başkan yalnızca “vatana ihanet, rüşvet veya başka ciddi suçlar” nedeniyle görevden alınabilir. Bu süreç, Temsilciler Meclisi'nde açılan bir azil (impeachment) oylamasıyla başlar. Eğer oylama salt çoğunlukla kabul edilirse, dosya Senato'ya gönderilir. Başkanın görevden alınabilmesi içinse Senato üyelerinin üçte ikisinin “suçlu” yönünde oy kullanması gerekir (Siyasi Gündem, 2011). Bu yüksek karar eşiği, başkanın keyfi siyasi girişimlerle görevinden uzaklaştırılmasını önlemeyi amaçlar. Ancak aynı zamanda, başkanın siyasi sorumluluğa tabi tutulmasını zorlaştırabilecek bir direnç mekanizması da oluşturur.

Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi oldukça sıkı bir şekilde uygulanır. Bu nedenle başkanın doğrudan yasa teklifi sunma yetkisi yoktur. Yasa yapma yetkisi tamamen yasama organı olan Kongre'ye aittir. Ancak bu durum, başkanın yasama sürecinden tamamen dışlandığı anlamına gelmez. Başkan, Kongre'nin kabul ettiği yasa tasarılarını ya onaylayarak imzalar ya da veto etme hakkını kullanabilir. Veto yetkisi, başkana yasama karşısında önemli bir denge aracı sunar. Çünkü Kongre bir düzenlemeyi kabul etse bile, başkan onaylamazsa o düzenleme doğrudan yürürlüğe giremez. Öte yandan bu yetki sınırsız değildir. Başkanın veto ettiği bir yasa, Kongre'nin her iki kanadında da üçte iki çoğunlukla

tekrar kabul edilirse, başkanın vetosu geçersiz sayılır ve yasa yürürlüğe girer. Dolayısıyla başkanlık sisteminde yürütme güçlü bir konumda yer alsa da yasama karşısında sınırsız bir yetkiye sahip değildir. Sistemde her iki güç arasında dikkatle kurulmuş bir denge ve karşılıklı denetim mekanizması vardır (Türkiye Seçimleri, 2011).

Başkanlık sisteminde Bakanlar Kurulu'nun (kabine) çalışmaları, büyük ölçüde başkanın belirlediği politikalar ve öncelikler doğrultusunda yürütülür. Başkan, yürütmenin başı olarak bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Bu nedenle, kabine üyeleri doğrudan başkana karşı sorumludur. Aynı zamanda başkan, ordunun başkomutanı sıfatıyla silahlı kuvvetler üzerinde de doğrudan yetki sahibidir. Ancak kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak, başkanın yargı organına müdahale etmesi mümkün değildir. Yani, başkan mahkeme kararlarını geçersiz kılamaz ya da hâkimlerin karar süreçlerine doğrudan etki edemez. Bu sınır, yargı bağımsızlığını güvence altına alan temel anayasal ilkelerden biri olarak görülür (Türkiye Seçimleri, 2011).

Başkanlık sisteminin en belirgin özelliği, yasama ve yürütme organları arasında hem işleyiş hem de yapı açısından kesin bir kuvvetler ayrılığına dayanmasıdır. Bu ayrım, yasaların yapılması ile uygulanmasının farklı kurumlara bırakılması anlamına gelir. Yasama organı kuralları belirlerken, yürütme bu kuralları uygulamakla yükümlüdür. Kurumsal ayrım ise bu görevlerin tamamen bağımsız organlar tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Bu sistemde yürütme yetkisi bölünmez ve tek bir elde, yani başkanda toplanır. Başkan, hükümetin başı olarak tek yetkili kişidir ve görev süresi boyunca Kongre'ye karşı sorumlu değildir. Meşruiyetini doğrudan halkın oyuyla seçilmiş olmaktan alır. Anayasada tanımlanan azil gibi istisnai durumlar dışında, yasama organı başkanı görevden alamaz. Aynı şekilde başkanın da Kongre'yi feshetme yetkisi bulunmaz. Ancak bazı Latin Amerika ülkelerinde bu kuraldan sapmalar olmuş, başkana fesih yetkisi tanınmıştır. Başkanın kabinesinde yer alan kişiler çoğunlukla kendisine siyasi olarak yakın isimlerdir. Fakat bu kişiler aynı anda yasama organında görev yapamazlar. Öte yandan başkan, yasa yapım sürecine doğrudan katılmasa da Kongre'nin kabul ettiği yasaları veto etme hakkına sahiptir (Tosun & Tosun, 1999, s.57; Gözler, 2010, s.95).

Başkanlık sistemine yöneltilen en önemli eleştirilerden biri hem başkanın hem de yasama organı olan Kongre'nin doğrudan halk tarafından seçilmesiyle ortaya çıkan çift yönlü demokratik meşruiyettir. Bu durum, her iki organın da halk iradesine dayanması nedeniyle aralarındaki yetki çatışmalarını daha da karmaşık hale getirebilir. Ayrıca, görev sürelerinin sabit olması nedeniyle sistem esnek değildir; Başkan Kongre'yi feshedemez, Kongre de başkanı görevden alamaz. Bu yapısal özellik, yürütme ile yasama arasında ciddi bir anlaşmazlık çıktığında çözümün nasıl sağlanacağı sorusunu gündeme getirir. Bazı durumlarda bu tür krizlerde anayasa mahkemeleri devreye girerek hakemlik yapabilir. Ancak çözüm yollarının yetersiz kaldığı durumlarda sistem kilitlenebilir ve karar alma süreçleri durma noktasına gelebilir. Nitekim Latin Amerika'daki bazı başkanlık rejimlerinde yaşanan bu tür tıkanmalar, zamanla siyasi istikrarsızlığa ve hatta askeri müdahalelere zemin hazırlamıştır (Yaman, 2014, s.86).

Başkanlık sistemine yöneltilen bir diğer eleştiri, başkanın sabit görev süresi ve yeniden seçilme hakkı ile ilgilidir. Eğer başkan yalnızca bir dönem görev yapabiliyorsa, bu durum onu vaatlerini kısa sürede gerçekleştirme baskısıyla karşı karşıya bırakabilir. Bu da kararların aceleyle alınmasına ve politikaların uzun vadeli etkilerinin göz ardı edilmesine yol açabilir. Öte yandan, başkanın ikinci kez seçilme şansı çok düşükse ya da görev süresinin sonuna yaklaşmışsa, siyasi etkisi zayıflayabilir. Böyle bir durumda, eğer başkan aynı zamanda Kongre'nin desteğini de kaybederse, sistem içinde etkisiz bir aktöre dönüşebilir. Siyaset literatüründe bu tür durumlardaki başkanlar “topal ördek” (lame duck) olarak tanımlanır (Tosun & Tosun, 1999, s.79).

Başkanlık sistemine yöneltilen önemli eleştirilerden biri, sistemin “kazanan her şeyi alır” mantığına dayanmasıdır. Seçimi kazanan aday, yürütme gücünü tümüyle eline geçirirken, kaybeden taraf siyasal süreçlerin tamamen dışında kalır. Bu durum, siyasi rekabeti daha sert bir hale getirebilir ve özellikle kutuplaşmaya eğilimli toplumlarda siyasal tansiyonun yükselmesine neden olabilir (Tosun & Tosun, 1999, s.79). Başkanlık sistemi yalnızca kurumsal yapısıyla değil, aynı zamanda uygulandığı ülkenin sosyo-ekonomik, kültürel ve demografik yapısıyla birlikte ele alındığında anlam kazanır. Aksi hâlde, etnik, kültürel ya da dini çeşitliliğin göz ardı edildiği bir başkanlık modeli, bazı toplumsal gruplarda dışlanmışlık hissi yaratabilir. Bu da

sistemin demokratik temsil aracı olmaktan çıkarak, otoriter bir baskı mekanizması olarak algılanmasına yol açabilir.

Başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin tek kişide toplanması, halkın gözünde başkanın tarafsızlığına dair bazı soru işaretlerine yol açabilir. Özellikle başkana ya da onun partisinin politikalarına karşı olan seçmenler, kendilerini sistemin dışında kalmış gibi hissedebilir. Yürütmenin tek başlı yapısı, başkanın kararlarını dengeleyebilecek bağımsız bir yönetim mekanizmasının gelişmesini de zorlaştırabilir. Bazı durumlarda, başkanlar seçim kazanmak için marjinal grupların desteğini almaya çalışabilir. Bu tür tavizler, toplumda var olan kutuplaşmayı daha da derinleştirebilir. Özellikle etnik, dini ya da ırksal farklılıkların belirgin olduğu ülkelerde bu durum, siyasal barışı tehdit eden sonuçlar doğurabilir. Ayrıca başkanın görev süresinin sabit olması ve yasama organına doğrudan sorumlu olmaması, onu yalnızca halkın denetimine açık hale getirir. Bu tür yapısal sınırlamalar, zamanla sistemin işlemlerini zorlaştırabilir ve temsil adaletine olan güveni sarsabilir (Tosun & Tosun, 1999, s.79).

Başkanlık sisteminde partiler arası dengelerin bozulması ya da siyasi partilerin zayıflaması durumunda, başkanın kabine üzerindeki tam yetkisi ciddi bir sorun kaynağına dönüşebilir. Başkan, kabine üyelerini tek taraflı olarak atayabildiği gibi, onları görevden alma konusunda da neredeyse sınırsız bir yetkiye sahiptir. Bu durum, karar alma süreçlerinde istikrarsızlık yaratabilir ve kabine üyelerinin sık sık değişmesine neden olabilir. Ayrıca başkan, seçimlerde avantaj sağlamak amacıyla toplumun marjinal kesimlerine veya aşırı gruplara yönelirse, bu eğilim toplumsal kutuplaşmayı derinleştirebilir. Özellikle etnik ya da dini fay hatlarının belirgin olduğu ülkelerde bu tür bir yaklaşım, siyasal rekabetin daha da sertleşmesine yol açabilir. Öte yandan başkan, görev süresi boyunca sabit bir konumda yer aldığı için, halkın onayı dışında veya anayasal denetim mekanizmaları işletilmeden görevden alınmaz. Bu da sistemi, kriz anlarında esnek müdahale yollarından mahrum bırakabilir (Tosun & Tosun, 1999, s.81).

Başkanlık sisteminin pratiğe yansıyan çeşitli sorunları, siyaset bilimi literatüründe uzun süredir tartışma konusudur. Bu sorunlardan biri, başkanın anayasal konumunun her zaman açık ve kesin biçimde belirlenmemiş olmasıdır. Başkan, bazı alanlarda belirgin bir ağırlık taşıyarken, kimi konularda siyasal sürecin kenarında

kalabilir. Ayrıca yürütmenin sabit bir seçim takvimiyle göreve gelmesi, ani siyasal dönüşümlere hızlı tepki verilmesini güçleştirebilir ve sistemin esneklik kapasitesini sınırlayabilir. Amerika Birleşik Devletleri örneğinde, bugüne kadar yalnızca iki başkan hakkında azil süreci başlatılmıştır; bu süreçlerden biri beraatle sonuçlanmış, diğeri ise yargılama tamamlanmadan başkanın istifasıyla sona ermiştir. Bu durum, teoride var olan denge-denetim mekanizmalarının, uygulamada aynı etkiyle işlemediğine dair eleştirileri gündeme getirmiştir. Az gelişmiş ülkelerde ise başkanın hesap verebilirliği çok daha sınırlıdır ve denetim çoğu zaman sembolik düzeyde kalmaktadır. ABD özelinde, yürütmenin zaman içinde Kongre üzerindeki etkisini artırdığı, özellikle dış politika gibi alanlarda yasamanın rolünün fiilen daraldığı görülmektedir. Bu yetki yoğunlaşması, literatürde “emperyal başkanlık” olarak adlandırılan eğilimin güç kazanmasına neden olmuş; böylece yürütmenin etkinliği ile demokratik denge arasındaki kırılğan ilişki daha görünür hâle gelmiştir. Nitekim, yasama çevresindeki lobi faaliyetlerinin yerini giderek Beyaz Saray merkezli siyasi girişimlerin alması, sistemin işleyişinde yön değişimini işaret eden önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (Karabıyık, 2013).

Başkanlık sistemini savunanlara göre bu modelin en güçlü yönlerinden biri, siyasal istikrarı kurumsal düzeyde güvence altına almasıdır. Başkan doğrudan halkın oyuyla seçilir ve görev süresi boyunca, ölüm, istifa ya da ciddi bir anayasal suç işlemediği sürece görevden alınamaz. Bu yapı, hükümetin sürekliliğini sağlayarak yönetim süreçlerinde belirsizliğin önüne geçer. Yürütme yetkisinin tek bir makamda toplanması, kararların daha hızlı alınmasına imkân tanırken; bakanlıkların daha uzmanlaşmış ve profesyonel yapılarla işleyebilmesine de zemin hazırlar. Ayrıca yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrım ile denge-denetim mekanizmaları, bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasına katkı sağlar. Koalisyon pazarlıklarına gerek duyulmayan bu sistemde, yönetimin tek elde toplanması özellikle kriz dönemlerinde hızlı ve kararlı müdahaleleri mümkün kılar. Başkanın görev süresinin sabit olması ve yasama tarafından görevden alınamaması, ona daha cesur, uzun vadeli kararlar alma fırsatı sunar. Öte yandan, görev süresi ve yeniden seçilme sınırları sayesinde sistem, yeni siyasi figürlerin ortaya çıkmasına da imkân tanır. Ancak bu avantajlar her ülkede aynı şekilde işlememektedir. Nitekim Endonezya örneğinde, Suharto’nun otuz yılı

aşkın süre iktidarda kalması, sistemin otoriter eğilimlere açık kapı bırakabileceğini gösteren çarpıcı bir örnektir.

Başkanlık sistemini savunanlara göre bu modelin en güçlü yönlerinden biri, siyasal istikrarı kurumsal düzeyde güvence altına almasıdır. Başkan doğrudan halkın oyuyla seçilir ve görev süresi boyunca, ölüm, istifa ya da ciddi bir anayasal suç işlemediği sürece görevden alınmaz. Bu yapı, hükümetin sürekliliğini sağlayarak yönetim süreçlerinde belirsizliğin önüne geçer. Yürütme yetkisinin tek bir makamda toplanması, kararların daha hızlı alınmasına imkân tanırken; bakanlıkların daha uzmanlaşmış ve profesyonel yapılarla işleyebilmesine de zemin hazırlar. Ayrıca yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayırım ile denge-denetim mekanizmaları, bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasına katkı sağlar. Koalisyon pazarlıklarına gerek duyulmayan bu sistemde, yönetimin tek elde toplanması özellikle kriz dönemlerinde hızlı ve kararlı müdahaleleri mümkün kılar. Başkanın görev süresinin sabit olması ve yasama tarafından görevden alınmaması, ona daha cesur, uzun vadeli kararlar alma fırsatı sunar. Öte yandan, görev süresi ve yeniden seçilme sınırları sayesinde sistem, yeni siyasi figürlerin ortaya çıkmasına da imkân tanır. Ancak bu avantajlar her ülkede aynı şekilde işlememektedir. Nitekim Endonezya örneğinde, Suharto'nun otuz yılı aşkın süre iktidarda kalması, sistemin otoriter eğilimlere açık kapı bırakabileceğini gösteren çarpıcı bir örnektir (Karabıyık, 2013).

Başkanlık sisteminde, hükümet kurma süreci parlamenter sistemlere kıyasla çok daha basittir; çünkü yürütme yetkisi tamamen başkanın elindedir ve kabineyi oluşturma hakkı da yalnızca ona aittir. Bu durum, iktidar boşluklarının ya da hükümet krizlerinin yaşanmasının önüne geçer. Sistemin eleştirmenleri yürütme yetkisinin kişiselleştiğini savunurken, savunucuları ise başkanın yürütmeyle sınırlı görevlerinin olduğunu; buna karşın parlamenter sistemde başbakanın yasama ve yürütme erkleri üzerinde daha geniş bir kontrole sahip olduğunu ileri sürmektedir. Ayrıca başkanlık sisteminde yürütmenin tek elde toplanması, özellikle kriz anlarında hızlı ve etkili kararlar alınmasını mümkün kılar. Bu tek başlı yapı, yönetimde zaman kaybını önleyerek hızlı müdahale gerektiren durumlarda sistemin avantajlı yönlerinden biri olarak öne çıkar (Tosun & Tosun, 1999, s.85).

Başkanlık sistemi, genel yapısı itibarıyla güçlü ve istikrarlı bir yürütme mekanizması oluşturmayı hedefler. Yürütme yetkisinin tek bir kişide toplanması, karar alma süreçlerine netlik ve hız kazandırır. Başkanın doğrudan halk oyuyla seçilmesi, yalnızca güçlü bir demokratik meşruiyet sağlamakla kalmaz; aynı zamanda başkana yüksek bir siyasi prestij de kazandırır. Görev süresinin önceden belirlenmiş olması ise, başkanın uzun vadeli planlamalar yapabilmesini ve politikalarını istikrarlı şekilde hayata geçirebilmesini kolaylaştırır. Başkanlık sisteminin savunucuları, bu modelin parlamenter sistemlerde sıkça görülen hükümet kurma krizlerini ve iktidar boşluklarını önlediğini, böylece yönetimde devamlılığı sağladığını savunurlar. Başkanın doğrudan seçilmesi, halkın iradesinin yönetime daha açık şekilde yansımaya imkân tanırken; siyasal katılımın artmasına ve temsilin güçlenmesine de katkı sunar. Ayrıca gücün yürütmede toplanması, karar alma sürecini hem hızlandırır hem de daha şeffaf hâle getirebilir. Doğrudan halk desteğine dayanan bir yürütme organı, bu sayede hesap verebilirliği de artırmış olur. Tüm bu unsurlar bir araya geldiğinde, başkanlık sisteminin hem öngörülebilirliği hem de demokratik niteliği güçlendirdiği öne sürülmektedir (Becerren & Kalağan, 2007; Gözler, 2010, s.97).

1.2.3. Yarı Başkanlık Sistemi

Günümüzde pek çok ülke, geleneksel yönetim modellerinin dışına çıkarak kendine özgü sistemler geliştirmiştir. Artık yönetim biçimleri, yalnızca parlamenter ya da başkanlık sistemi kalıplarıyla açıklanamamaktadır. Bunun yerine, bu iki modelin belirli yönlerini birleştiren karma yapılar daha yaygın hâle gelmiştir. Özellikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği, buna karşılık başbakanın parlamentoya karşı sorumlu olduğu sistemlerde yürütme gücü ikiye bölünür. Bu duruma literatürde “yarı başkanlık sistemi” adı verilmektedir. Burada cumhurbaşkanı ve başbakan, görev ve yetki açısından farklı alanlarda etkin rol üstlenir. Ancak bu model, her ülkede aynı şekilde işlemez. Siyasal kültür, anayasal gelenekler ve kurumların yapısı gibi unsurlar, sistemin nasıl çalışacağını büyük ölçüde belirler. Bu yüzden, yarı başkanlık sistemi her ülkede farklı bir biçim kazanmış; zamanla kendi içinde özgün işleyiş kalıpları geliştirmiştir (Yıldız, 2018, s.95).

Yarı başkanlık modeli, parlamentarizm ile başkanlık sistemini birbirinden kesin çizgilerle ayırmayan; bu iki yapının farklı oranlarda birleşmesiyle oluşan melez

bir sistemdir. Literatürde bu modele ilişkin farklı tanımlar bulunmakla birlikte, temel ayırım çoğunlukla yürütme yetkisinin nasıl paylaşıldığına odaklanır. Bu çerçevede Lijphart (1992:8), sistemin karakterini belirleyen esas unsurun hükümet başkanının yetkileri olduğunu vurgular ve yürütme gücünün cumhurbaşkanı ile başbakan arasında paylaşıldığı durumların yarı başkanlık sistemine karşılık geldiğini belirtir.

Yarı başkanlık sistemine dair kavramsal çerçeveyi ilk kez detaylı biçimde ortaya koyan isim, Fransız siyaset bilimci Maurice Duverger olmuştur. Duverger'e göre bu sistemin ayırt edici yönü, halk tarafından doğrudan seçilen ve geniş yetkilerle donatılmış bir başkanın, yürütme yetkisini parlamentonun güvenine dayanan bir başbakan ve bakanlar kurulu ile paylaşmasıdır. Her ne kadar bu tanım zamanla teorik tartışmalara konu olsa da özellikle Orta ve Doğu Avrupa'da yaşanan demokratikleşme süreçleri üzerine yapılan karşılaştırmalı araştırmalar, Duverger'in modelinin pratikte işlevsel bir zemin sunduğunu göstermektedir (Yıldız, 2018, s.96).

Parlamentar demokrasiden en dikkat çekici kurumsal sapmalardan biri, yarı başkanlık sistemi olarak bilinen yönetim modelidir. Bu sistem ilk olarak 1958'de Fransa'da Charles de Gaulle döneminde kabul edilen anayasa ile kurumsallaşmış; ardından Güney Avrupa, Latin Amerika, Afrika ve Asya'daki bazı ülkelerde de anayasal düzeyde benimsenmiştir (Turhan, 1989, s.184–185). Her ne kadar başkanlık rejimiyle bazı benzerlikler taşısa da yarı başkanlık sistemi yapısal olarak oldukça farklıdır ve uygulandığı ülke sayısı sınırlıdır. Yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ülkeler arasında Fransa (1958 ve özellikle 1962 sonrası), Avusturya (1929), Finlandiya (1919), Portekiz (1975), İzlanda ve İrlanda yer almaktadır. Ayrıca, Weimar Almanya'sında 1919–1933 yılları arasında uygulanan sistem de bu kategoriye dâhil edilir. Rusya'da ise 1992 sonrası oluşturulan yönetim biçimi büyük ölçüde yarı başkanlık sistemine benzemektedir (Atay, 1999, s.17).

Her ne kadar bazı ülkelerde yönetim sistemi anayasal olarak yarı başkanlık modeli olarak tanımlansa da uygulamada durum farklılık gösterebilir. Bazı örneklerde, devlet başkanının yetkileri büyük ölçüde sembolik düzeydedir. Örneğin Avusturya, İzlanda ve İrlanda'da cumhurbaşkanları halk tarafından seçilir; ancak hükümetin onayı olmadan neredeyse hiçbir yetki kullanamazlar. Tarihsel olarak bakıldığında, Weimar Almanya'sında 1928 ve 1932 yıllarında cumhurbaşkanlığı seçimleri yapılmış, fakat

sistem 1933'te sona ermiştir. Öte yandan Fransa, 1965'ten bu yana yarı başkanlık modelini kesintisiz biçimde uygulayan istikrarlı örneklerden biridir. Finlandiya da bu sistemin tarihsel evriminde dikkat çeken ülkelerden biridir ve köklü bir deneyime sahiptir. Yarı başkanlık sistemlerinin ortak bir kalıba oturtulması zordur. Bu modeli benimseyen ülkeler; coğrafi büyüklük, nüfus yapısı, tarihsel geçmiş ve ekonomik gelişmişlik açısından birbirinden oldukça farklıdır. Bazı benzer yönlerden söz edilebilir elbette; ancak bu sistemleri tek bir kategoriye indirgemek, çoğu zaman yüzeysel ve yapay bir bütünlük algısı yaratmaktan öteye geçemez (Becerem, 2007, s.170).

Fransa'nın yarı başkanlık sistemine geçişinde, ülkeyi uzun süre etkisi altına alan siyasi istikrarsızlık belirleyici olmuştur. IV. Cumhuriyet döneminde yaşanan iç yönetim krizleri ve Cezayir meselesi gibi dış kaynaklı sorunlar, devletin karar alma gücünü ciddi biçimde zayıflatmıştır. 1946 Anayasası her ne kadar parlamenter gelenekleri sürdürse de uygulamada otorite boşluklarına ve yönetim kargaşasına yol açmıştır. Bu karmaşık tablo karşısında General Charles De Gaulle, güçlü ve istikrarlı bir yürütme yapısını savunarak kapsamlı bir anayasa değişikliği çağrısı yapmıştır. De Gaulle'ün önerdiği modelde, halkın doğrudan seçtiği ve devletin en yüksek siyasi otoritesi konumunda olan bir cumhurbaşkanı, sistemin merkezine yerleştirilmiştir. Bu yaklaşım, yalnızca kurumsal bir reform değil, aynı zamanda halk iradesine dayalı katılımcı bir egemenlik anlayışının da ifadesidir. Sonuç olarak, 1958 Anayasası bu vizyona uygun biçimde kabul edilmiş ve Fransa'da yarı başkanlık sistemine geçişin anayasal zemini oluşturulmuştur (Vergin, 1996, s.11).

Fransa'daki anayasal dönüşümle birlikte halk, artık siyasal karar alma süreçlerinde daha doğrudan ve etkili bir rol oynamaya başlamıştır. Seçmenler, sadece parlamentoyu değil, aynı zamanda yönetim erklerini belirleyen aktörleri de doğrudan seçme hakkına sahip olmuştur. Bu gelişme, klasik temsil anlayışına dayalı yetki devri modelinin etkisini giderek azaltmış ve karar alma süreçlerinde halk iradesini merkeze taşıyan yeni bir dönemin önünü açmıştır. Bu değişim, siyasal elitlerin belirleyici olduğu geleneksel yapının çözülmesini beraberinde getirirken, yürütme organının halk desteğiyle şekillendiği daha katılımcı bir sisteme geçilmesini sağlamıştır. Güçlü bir yürütme yapısının inşa edilmesiyle birlikte, Fransa'da siyasal istikrar önemli ölçüde güç kazanmıştır. Seçmen iradesi, artık yalnızca bir temsil biçimi değil, doğrudan

politika belirleyen bir etkiye dönüşmüştür. Bu yönüyle Fransız yarı başkanlık modeli, sadece anayasal bir formül değil; aynı zamanda toplumsal beklentilere yanıt veren bir siyasal yapılanma olarak öne çıkmaktadır. Akademide sıkça tartışılan “yarı başkanlık mı, yoksa yarı parlamenter mi?” ayrımı, pratikte fazla anlam taşımamaktadır. Zira sistem, zaman içinde belirgin biçimde başkanlık karakteri kazanmıştır. Özellikle yürütme yetkisinin güçlendirilmesi ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin daha net biçimde kurumsallaşması, bu modeli Fransız siyasetinin temel taşı hâline getirmiştir. Yaşanan bu dönüşüm, geçmişte sıklıkla karşılaşılan yönetim krizlerinin aşılmasına katkı sağlarken, parçalı ve kırılğan siyasal yapılar nedeniyle oluşan istikrarsızlıkların da büyük ölçüde önüne geçmiştir (Vergin, 1996, s.12–14).

Fransa, uzun yıllara dayanan anayasal deneyimi ve siyasal birikimi sayesinde, kendi koşullarına en uygun yönetim biçimi olarak benimsediği yarı başkanlık sistemini istikrarlı biçimde kurumsallaştırmıştır. Uygulamada karşılaşılan sorunlara demokratik araçlarla çözüm üretme kapasitesi, sistemin işlenebilirliğini ve siyasal istikrarı güçlendirmiştir. Bu bağlamda, Fransa’daki yarı başkanlık sisteminin temel işleyişini anlamak için dört ana unsurdan söz edilebilir (Becerin, 2007, s.171).

Fransa’daki yarı başkanlık sisteminin ilk dikkat çeken yönü hem anayasal hem de uygulamaya dönük düzeyde ikili bir yapıya dayanmasıdır. Başkan doğrudan halk tarafından seçilirken, yürütme yetkisi başbakanla paylaşılmaktadır. Bu durum, sistemin hem başkanlık hem de parlamenter özellikler taşıyan melez bir karaktere sahip olduğunu gösterir. İkinci önemli unsur, özellikle 1962 sonrasında –cohabitation yani siyasi kutupların yönetimi paylaşmak zorunda kaldığı dönemler hariç tutulursa– Ulusal Meclis’te ortaya çıkan güçlü ve disiplinli bir parlamento çoğunluğudur. Bu çoğunluk, başkanın partisiyle uyum içinde çalıştığında sistemin işleyişi daha sorunsuz hâle gelir. Üçüncü temel özellik ise, yasama ile yürütme arasında kurulan iş birliği ve eşgüdüm mekanizmasıdır. Bu yönüyle sistem, kimi açılardan İngiliz modeliyle benzerlik taşır. Başkanın siyasi çizgisi ile mecliste çoğunluğu elinde tutan partinin bakış açısı örtüştüğünde, karar alma süreçleri daha hızlı ve uyumlu şekilde yürütülebilmektedir.

Yarı başkanlık sisteminin dördüncü ve en dikkat çekici özelliği, başkanın siyasi çoğunluğun doğal lideri olarak sistemin merkezinde yer almasıdır. Bu durum,

başbakanın rolünü daha çok teknik ve idari icraatlarla sınırlı bir uygulayıcı konumuna indirgemektedir. Böylece, halk tarafından seçilen başkan, güçlü meşruiyeti sayesinde yürütme erkinin asıl yönlendiricisi hâline gelirken; başbakan, daha çok başkanın siyasal programını hayata geçiren bir figüre dönüşmektedir.

Fransa'daki yarı başkanlık sisteminin ayırt edici özellikleri yalnızca anayasal düzenlemelerle sınırlı değildir; aynı zamanda ülkedeki siyasi parti sisteminde zamanla yaşanan dönüşümle de doğrudan ilişkilidir. 1958 öncesinde Fransız siyasetinde, merkezde kümelenmiş ama çoğu zayıf ve kısa ömürlü olan çok sayıda parti vardı. Bu parçalı yapı, hükümet kurmayı zorlaştırıyor ve yönetimde sürekli bir istikrarsızlık yaratıyordu. Ancak 1962'den itibaren tablo değişmeye başladı. Siyasi partiler daha örgütlü ve disiplinli hale gelirken, siyasal alan sağ ve sol olmak üzere iki büyük blok etrafında yeniden şekillendi. Ortaya çıkan bu yapı, literatürde "iki kutuplu sistem" olarak tanımlandı. Bu değişim yalnızca partiler düzeyinde değil, aynı zamanda yürütme organının işleyişi açısından da önemli sonuçlar doğurdu. Özellikle parlamento içinde oluşan istikrarlı çoğunluk, yürütmenin daha etkin ve kararlı biçimde çalışmasını mümkün kıldı (Becerren, 2007, s.171).

Ancak her yarı başkanlık sisteminin aynı dört temel özelliği bir arada taşıdığı söylenemez. Örneğin Avusturya'da, cumhurbaşkanının devlet başı olması dışında kalan diğer üç özellik sistemde mevcuttur. Buna rağmen yürütme gücünün asıl lideri, fiilen başbakan konumundadır. Anayasal olarak cumhurbaşkanına oldukça geniş yetkiler tanınsa da siyasi pratikte öne çıkan aktör başbakandır; çünkü parlamentodaki çoğunluğun desteğini o temsil etmektedir. Bu nedenle cumhurbaşkanının rolü, büyük ölçüde sembolik düzeyde kalmaktadır. Benzer bir durum Finlandiya'da da gözlemlenebilir. Ülkede kalıcı ve istikrarlı bir parlamenter çoğunluk oluşmamış, siyasal yapı genellikle kısa ömürlü koalisyonlara dayanmıştır. Bu açıdan bakıldığında Finlandiya'nın siyasal işleyişi, Fransa'nın III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerindeki parçalı ve kırılmalı yapıya oldukça benzer bir görüntü sergilemektedir (Atay, 1999, s.145).

Yarı başkanlık sistemi, parlamenter ve başkanlık rejimlerinin bazı temel özelliklerini bir araya getirerek, siyasal istikrar ile demokratik meşruiyet arasında bir denge kurmayı amaçlayan melez bir model sunar. Fransa'da olduğu gibi bu yapı hem

güçlü bir yürütme organı hem de halk iradesine dayanan liderlik anlayışıyla birleşirken, parlamenter denetimi de sistemin içinde tutarak karar alma süreçlerinde etkinlik sağlar. Ancak bu sistemin başarısı yalnızca anayasal düzenlemelere bağlı değildir. Siyasi kültür, parti yapısı ve kurumlar arası denge mekanizmalarının ne ölçüde işlediği, sistemin gerçek anlamda nasıl çalışacağını belirler. Bu nedenle, yarı başkanlık modeli herhangi bir ülkede uygulanmadan önce, o ülkenin siyasal yapısına ve toplumsal gerçekliğine uygun şekilde kurgulanmalı; güç paylaşımı dengeli ve dikkatli biçimde tasarlanmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

ABD VE TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Bu bölümde, Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sistemi ile Türkiye'de 2017 anayasa değişikliğiyle kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi karşılaştırmalı bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Her iki sistemin yürütme yapıları, yetki dağılımı ve kurumsal işleyişi, benzerlikleri ve farklılıkları çerçevesinde analiz edilmekte; siyasal karar alma süreçlerinde yürütme organlarının oynadığı rol değerlendirilmektedir.

İlk olarak, CHS ile ABD Başkanlık sistemi genel hatlarıyla anlatılmış ardından ABD Başkanlık Sistemi'nde yürütme yetkisinin nasıl organize edildiği, başkanın görev ve sorumlulukları ile diğer kurumsal aktörlerle ilişkileri açıklanmaktadır. Daha sonra Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütmenin yapısı, cumhurbaşkanının anayasal konumu ve yürütme gücü üzerindeki etkisi incelenmektedir.

Devamında, iki sistem arasında mevcut olan yapısal ve işlevsel benzerlikler ortaya konmakta; yürütme organının tek kişide toplanması, yürütme ile yasama arasındaki ayırım ve görevden alınma süreçleri gibi ortak noktalar değerlendirilmektedir. Son olarak, başkanlık sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi arasındaki temel farklar detaylandırılarak, sistemlerin kurumsal denge-denetim mekanizmaları, yürütme üzerindeki siyasal kontrol biçimleri ve demokratik işleyişe etkileri karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir.

2.1. ABD Başkanlık Sistemi

Amerikan başkanlık sistemi, modern anayasal düzenler içinde en karakteristik örneklerden birini oluşturmakta ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin en katı biçimde uygulandığı model olarak literatürde öne çıkmaktadır. 1787 Anayasası ile kurulan bu sistem, yürütmenin tek başına bir başkana verilmesiyle şekillenmiştir. Başkan hem devlet hem de hükümet başkanı sıfatlarını aynı anda taşıyarak yasamanın güvenoyuna bağlı olmaksızın göreve gelmekte ve bu yönüyle parlamenter sistemlerden ayrılmaktadır (Milkiş & Nelson, 2019, s.24). Başkanın doğrudan halk tarafından

seçilmesi, demokratik meşruiyetini güçlendirmiş; bununla birlikte yasama organı Kongre'den bağımsız hareket etmesini sağlayarak sistemin temel özelliği olan yatay kuvvetler ayrılığını perçinlemiştir (Pika & Maltese, 2019, s.12).

Başkanın yürütme yetkileri, Anayasa'da nispeten çerçeve düzeyinde tanımlanmış olmakla birlikte, zamanla özellikle kriz ve savaş dönemlerinde genişlemiştir. Federalist makalelerde savunulan güçlü yürütme fikri, 20. yüzyıl boyunca “modern başkanlık” doktriniyle somutlaşmış; başkanlar dış politika, ulusal güvenlik ve ekonomik düzenleme alanlarında giderek artan ölçüde tek taraflı yetkiler kullanmaya başlamıştır (Skowronek, 2020, s.56). Bu durum literatürde “imperial presidency” olarak tartışılmış, yürütme emirleri ve başkanlık kararnameleriyle yasamanın rolünün daraldığına işaret edilmiştir (Rudalevige, 2005, s.73). Buna rağmen, Kongre'nin bütçe, yasama ve denetim araçlarıyla yürütme üzerinde ciddi bir denge unsuru olduğu da unutulmamalıdır. Örneğin, *War Powers Resolution* gibi düzenlemeler başkanın askeri müdahale yetkilerini sınırlandırmayı hedeflemiş; *United States v. Nixon* kararı ise yargının başkan üzerindeki frenleyici rolünü teyit etmiştir (Whittington, 2021, s.112).

Amerikan başkanlık sisteminde bürokrasi ve üst düzey yöneticilerin atanması da kuvvetler ayrılığı mantığını yansıtan bir denetim mekanizmasına bağlanmıştır. Başkan, kabine üyelerinden büyükelçilere ve yüksek yargıçlara kadar birçok üst düzey görevlendirmeyi yapma yetkisine sahip olmakla birlikte, bu atamaların Senato onayına tabi olması yürütmenin mutlak gücünü sınırlayan temel araçlardan biridir (Howell & Moe, 2020, s.31). Senato'nun ret kararı verdiği örnekler, yalnızca kişisel liyakat tartışmalarını değil, aynı zamanda partizan çıkarları da yansıtmaktadır. Bu nedenle atama süreçleri hem yürütmenin tercihlerini hem de yasamanın siyasi denetim kapasitesini ortaya koyan en kritik alanlardan biri haline gelmiştir (Kriner & Schickler, 2016, s.49).

Sistemin temel işleyişi, “check and balance” ilkesi çerçevesinde kurumların birbirini sınırlaması üzerine kurulmuştur. Başkan Kongre'nin yasama süreçlerinde veto yetkisini kullanabilmekte, Kongre ise üçte iki çoğunlukla bu vetoyu aşabilmektedir. Aynı şekilde, yargı organı Anayasa'ya aykırılık denetimi yaparak yürütme ve yasamayı sınırlandırabilmektedir. Bu mekanizmalar, Amerikan siyasal

sistemini esnek ve dirençli kılan temel unsurlar arasında sayılmaktadır (Edwards, 2021, s.88). Ancak özellikle son yıllarda artan partizan kutuplaşma, Kongre'nin denetim kapasitesini zayıflatmış ve başkanların tek taraflı eylemlerini artırmıştır. “Unitary executive theory” adı verilen yaklaşım, başkanın yürütme organı üzerindeki mutlak otoritesini savunarak, denge-denetim sisteminin işlevselliğini sorgulatan yeni tartışmalar doğurmuştur (Calabresi & Yoo, 2008, s.142).

Amerikan başkanlık sisteminin bir diğer önemli özelliği süre sınırıdır. 1951’de kabul edilen 22. Değişiklik ile başkanların iki dönemden fazla görev yapması yasaklanmıştır. Bu düzenleme, bireysel güç yoğunlaşmasını engellemek amacıyla getirilmiş ve sistemin demokratik sürekliliğini güvence altına almıştır (Ackerman, 2000, s.531). Bununla birlikte, başkanın partisi Kongre’de çoğunluğa sahip olduğunda, sistemin fren-denge mekanizmalarının zayıfladığı; tersine, farklı partilerin kontrolünde olduğunda ise karar alma süreçlerinin tıkanıp görülmektedir. Bu durum literatürde “divided government” tartışmalarını doğurmuş ve Amerikan siyasal işleyişinin en temel paradokslarından biri olarak ele alınmıştır (Binder, 2003, s.120).

Sonuç olarak Amerikan başkanlık sistemi, güçlü bir yürütmeyi demokratik denetim mekanizmalarıyla sınırlamaya çalışan özgün bir model olarak değerlendirilmelidir. Bu sistemin başarısı, kurumsal bağımsızlıkların ve fren-denge mekanizmalarının işlerliğine bağlıdır. Bununla birlikte, günümüzde başkanın artan tek taraflı yetki kullanımı ve Kongre’nin giderek kutuplaşan yapısı, sistemin kurucu ruhunda öngörülen dengeleri zorlamaktadır. Dolayısıyla Amerikan başkanlık sistemi hem kurucu ideallerin hem de çağdaş siyasal dinamiklerin sürekli etkileşimi içinde varlığını sürdürmektedir.

2.2. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

“Türk tipi” başkanlık sistemi olarak da anılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, isminden de anlaşılacağı üzere, klasik başkanlık rejimlerinden farklı, Türkiye’nin özgün siyasal dinamiklerine göre şekillendirilmiş bir hükümet modelidir. Bu sistemin yapısal özellikleri incelendiğinde, klasik başkanlık modeliyle birebir örtüşmediği, ancak bazı temel benzerlikler taşıdığı görülmektedir (Kalkar, 2020, s.7).

1. Yürütme yetkisi yalnızca cumhurbaşkanına aittir: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, parlamenter modelden esas olarak yürütme yapısındaki farklılıkla

ayrılır. Bu sistemde yürütme yetkisi tamamen cumhurbaşkanında toplanmıştır. Başbakanlık makamının kaldırılmasıyla birlikte, kolektif yürütme anlayışı da sona ermiş; karar alma süreçleri kişisel liderliğe dayalı bir yapıya evrilmiştir. Bu yönüyle sistem, başkanlık modeline belirgin biçimde yaklaşmaktadır. Yürütmenin tek elde toplanması, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin en karakteristik özelliği olarak öne çıkar (Öztürk, 2019, s.59).

2. *Cumhurbaşkanı doğrudan doğruya halk tarafından seçilir:* Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, tıpkı klasik başkanlık sistemlerinde olduğu gibi, cumhurbaşkanı doğrudan halkın oyuyla seçilmektedir. İlk turda, geçerli oyların yüzde 50'sinden fazlasını alan aday doğrudan cumhurbaşkanı olur. Eğer bu çoğunluk sağlanamazsa, en çok oyu alan iki aday ikinci tura kalır. İkinci tur seçimleri, ilk turun ardından gelen ikinci pazar günü yapılır ve bu turda en fazla oyu alan aday cumhurbaşkanlığı görevini üstlenir. Bu seçim yöntemi, yürütmenin meşruiyetini doğrudan halk iradesine dayandırır ve güçlü bir demokratik temsil duygusu oluşturur (Akçakaya & Özdemir, 2018, s.929).

3. *Yürütme yasamadan oluşmaz:* Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme organının kimlerden oluşacağına tamamen cumhurbaşkanı karar verir. Bakanların atanması ya da görevden alınması için Meclis'in onayına ihtiyaç duyulmaz. Bu nedenle kabine üyeleri, yalnızca cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Eren & Akıncı, 2018, s.51). Sistemde yapılan kurumsal düzenlemelerle birlikte, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı makamı da oluşturulmuştur. Ancak bu yapı, Amerikan modelinden önemli bir noktada ayrılır: Türkiye'de başkan yardımcıları halk tarafından değil, doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanır. Görevleri boyunca sadece cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar ve gerektiğinde onun yerine vekâlet edebilirler (Turan, 2018, s.63).

4. *Cumhurbaşkanı ve meclis seçimleri karşılıklı olarak yenileyebilir:* Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme birbirini feshedemez; seçimlerin yenilenmesi gibi bir yetki her iki organ için de söz konusu değildir. Türkiye'de ise durum farklıdır. Parlamenter sistem döneminde seçimlerin yenilenmesi belirli koşullara bağlıyken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte bu yetki hem cumhurbaşkanına hem de Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne

verilmiştir. Yeni düzenlemeye göre, Meclis, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Fakat burada dikkat çeken önemli bir ayrıntı vardır: Seçimlerin yenilenmesine hangi taraf karar verirse versin hem cumhurbaşkanı hem de Meclis aynı gün sandığa gitmek zorundadır (Küçük, 2017, s.175).

5. *Cumhurbaşkanının partiden ilişkisinin kesilmemesi:* Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin getirdiği en dikkat çekici değişikliklerden biri, cumhurbaşkanının siyasi parti üyeliğini sürdürebilmesidir. Önceki sistemde, cumhurbaşkanı seçilen kişi partisiyle ilişkisini kesmek zorundaydı. Artık böyle bir zorunluluk yok. Bu düzenleme, cumhurbaşkanının hem devletin yürütme organının başı hem de bir siyasi partinin lideri olarak hareket etmesini mümkün kılıyor. Bu yönüyle sistem, kamuoyunda “partili cumhurbaşkanlığı” olarak anılıyor. Tartışmaların odak noktalarından biri de tam olarak burası: Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ile siyasi aidiyetin nasıl bir arada yürütüleceği (Akçakaya & Özdemir, 2018, s.929).

6. *Bütçeyi hazırlama ve bütçe kanun teklif etme yetkisi cumhurbaşkanına aittir:* Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde cumhurbaşkanının doğrudan yasa teklifi verme yetkisi yoktur. Ancak bunun bir istisnası vardır: bütçe. Anayasaya göre, bütçe teklifini hazırlamak ve Meclis'e sunmak doğrudan yürütmenin, yani cumhurbaşkanının sorumluluğundadır. Meclis, eğer sunulan bütçeyi kabul etmezse, yürütme organı bir önceki yılın bütçesini, o yılın yeniden değerlendirme oranına göre güncelleyerek uygulamaya koyabilir. Bu özellik, sistemi Amerikan başkanlık modelinden belirgin şekilde ayırır. Çünkü ABD'de Kongre bütçeyi onaylamadığında, yeni bir bütçe yürürlüğe giremez ve kimi zaman bu durum, hükümetin geçici olarak kapanmasına bile neden olur (Bektaş, 2019, s.208).

7. *Cumhurbaşkanı, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" çıkarma yetkisine sahiptir: Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi vardır, ancak bu yetki sınırlıdır:* Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme yetkisi doğrudan cumhurbaşkanında toplandığı için, cumhurbaşkanına belirli alanlarda kararname çıkarma yetkisi de tanınmıştır. Bu durum, cumhurbaşkanını doğrudan yasa koyucu olmasa da düzenleyici bir aktör haline getirir. Ancak bu yetki sınırsız değildir. Anayasa'nın ikinci kısmının ilk iki bölümünde yer alan temel haklar ve ödevler ile yalnızca kanunla düzenlenmesi gereken alanlar, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin

dışında tutulmuştur. Buna karşın, sosyal hakları kapsayan ve üçüncü bölümde yer alan bazı konular için kararnameyle düzenleme yapılması mümkündür (Bektaş, 2019:209). Benzer bir yetki Amerikan başkanlık sisteminde de bulunur. Orada da başkan, belirli yürütme işlemlerine yön vermek amacıyla kararname çıkarabilir. Ancak her iki sistemde de bu araç, yasa yapım sürecinin yerini almaz; yalnızca idari işleyişi düzenleyici bir rol üstlenir (Küçük, 2017, s.183).

8. Doğrudan Cumhurbaşkanlığı Tarafından Üst Düzey Yönetici Atamaları: Türkiye’de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, cumhurbaşkanının kendi teşkilat yapısındaki üst düzey yöneticileri doğrudan atama yetkisi bulunmaktadır. Bu tür görevlendirmeler için Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onayına ihtiyaç duyulmaz. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisi çerçevesinde uygun gördüğü isimleri doğrudan göreve getirebilir. Oysa Amerika Birleşik Devletleri’nde durum farklıdır. Orada başkanın önerdiği üst düzey atamaların yürürlüğe girebilmesi için Senato’nun onayı gerekir (Özbudun, 2015, s.3). Yani yasama organı, bu süreçte denetleyici bir rol üstlenir. Bu fark, Türkiye’de yürütme gücünün daha merkezî ve denetimden bağımsız bir yapıya sahip olduğunu gösteren çarpıcı bir örnektir. Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan başkanlık sistemi ile Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bazı yönleriyle benzerlik taşısa da aralarında dikkat çekici yapısal farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, özellikle kuvvetler ayrılığı ilkesinin Türkiye’de daha özgün bir şekilde yorumlandığını ve uygulamaya aktarıldığını ortaya koymaktadır.

2.3. ABD Başkanlık Sisteminde Yürütme

Başkanlık sisteminde, klasik parlamenter rejimlerde rastladığımız başbakanlık kurumu ya da daha çok sembolik görevler üstlenen cumhurbaşkanlığı makamı bulunmaz. Bunun yerine, yürütme yetkisini tek elde toplayan ve siyasal liderliği doğrudan üstlenen güçlü bir başkan figürü yer alır. Başkan, doğrudan halk tarafından seçildiği için güçlü bir demokratik meşruiyet zeminine sahiptir. Yasama organı olan Kongre de aynı şekilde halkın oylarıyla belirlenir. Bu ortak meşruiyet kaynağı, başkan ile Kongre arasında hiyerarşik bir ilişki kurulmasının önüne geçer. Her iki erk, anayasal sınırlar içinde bağımsız hareket eder. Böylece, kuvvetler ayrılığı ilkesi

yalnızca teorik düzeyde değil, uygulamada da etkili biçimde işler (Beceren, 2007, s.166).

Amerikan başkanlık sisteminde yürütme yetkisi bütünüyle başkanın uhdesindedir. Başkan, yürütme organını oluştururken bakanları (kabine üyeleri) belirleme, atama ve gerektiğinde görevden alma yetkisine sahiptir. Ancak bu yetkinin hayata geçmesi için Anayasa gereği Senato'nun onayı gereklidir. Senato, başkanın kabineye ve diğer üst düzey yürütme organlarına yapacağı atamaları "advice and consent" ilkesi doğrultusunda değerlendirir. Bu mekanizma, yürütmenin yasama tarafından denetlenmesini sağlayan temel araçlardan biridir ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunduğu yapısal bir güvenlik unsurudur (Beceren, 2007, s.166).

Başkan, ülke siyasetinin yönünü tayin eden birinci dereceden aktör olarak öne çıkarken, Kongre ise yasa yapma, bütçe düzenleme ve yürütmeyi denetleme gibi klasik yasama görevlerini yerine getirir. Başkanın politika oluşturma ve uygulama sorumluluğu birincil olsa da bu durum yürütme erkinin mutlak güç sahibi olduğu anlamına gelmez. Kongre, başkanın kararlarını ve icraatlarını denetleyebilir; komisyonlar aracılığıyla yürütmeyi inceleme yetkisini kullanabilir. Bu yapı, sistemin demokratik niteliğini güçlendiren fren ve denge (checks and balance) mekanizmasının işlerliğini göstermektedir (Beceren, 2007, s.166).

Amerikan başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi katı sınırlarla tanımlanmıştır. Başkanın doğrudan kanun teklifi sunma yetkisi bulunmaz. Yasa yapma sürecine katılımı dolaylıdır ve daha çok gündem belirleyici rolüyle sınırlıdır. Buna rağmen, Kongre tarafından kabul edilen yasaları veto etme hakkına sahiptir. Başkanın bu vetosu, yasama sürecine etkili biçimde müdahale etmesine imkân tanır. Ancak başkanın bu yetkisi de sınırsız değildir; Kongre, her iki kanadın üçte iki çoğunluğu ile bu vetoyu aşabilir. Bu durum, yürütmenin yasama üzerindeki etkisini sınırlayan anayasal bir kontrol mekanizmasıdır (Türkiye Seçimleri.com, 2011).

Veto yetkisi bağlamında dikkat çeken bir diğer nokta, başkanın aynı yasa üzerinde yalnızca bir kez veto hakkını kullanabilmesidir. Başkanın veto ettiği bir yasa, Kongre tarafından aynen tekrar kabul edildiğinde, yeniden başkanın onayına sunulmaz; doğrudan yürürlüğe girer. Bu da nihai karar yetkisinin yasama organında kaldığını gösterir. Dolayısıyla başkan, yürütme alanında güçlü bir yetki alanına sahip

olsa da yasama süreci üzerindeki etkisi kurumsal olarak sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte, başkan; yüksek yargı organlarına, büyükelçiliklere ve federal bürokrasinin üst düzey pozisyonlarına yapılacak atamalarda doğrudan yetkilidir. Bu durum, başkana yürütme ve yargı organlarının personel yapısı üzerinde önemli bir etki alanı tanımaktadır (Yaman, 2014, s.85).

Öte yandan, başkanın görev süresiyle ilgili düzenlemeler, ülkenin demokratik gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermektedir. ABD gibi kurumsallaşmış demokrasilerde başkanın görev süresi anayasa ile açık biçimde sınırlandırılmıştır. 1951 yılında yürürlüğe giren 22. Anayasa Değişikliği ile başkanların en fazla iki dönem görev yapabileceği hükme bağlanmıştır. Bu sınırlama, gücün tek elde toplanmasını önlemek ve sistemin otoriterleşmesini engellemek amacıyla getirilmiştir. Buna karşın, demokratik kurumların zayıf olduğu veya denetim mekanizmalarının işlemekte yetersiz kaldığı ülkelerde, başkanların uzun yıllar görevde kalması daha olasıdır. Bu da başkanlık sisteminin yapısal özelliklerinin yanı sıra, uygulandığı siyasi rejimin niteliğinin de belirleyici olduğunu göstermektedir (Sarı, 2012, s.59).

2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme

1982 Anayasası uyarınca, Türkiye’de yürütme organı uzun süre çift başlı bir yapıya sahipti. Bu modelde yürütme yetkisi, cumhurbaşkanı ve başbakan arasında paylaşılmıştı. Cumhurbaşkanı, devletin en üst temsil makamı olmasının yanı sıra, yürütmenin bir parçası olarak görev yapıyordu. Hükümet ise başbakanın liderliğinde bakanlardan oluşuyordu. Ancak 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle birlikte bu yapı köklü bir dönüşüm geçirdi. Yeni sistemde yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanı’na devredildi ve böylece yürütme tek elde toplanmış oldu (Yaman ve Ünal, 2021, s.227).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, Cumhurbaşkanı’na geniş yürütme yetkileri tanınmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu görevlilerini atama; dilerse görevden alma yetkisini de tek başına kullanabilmektedir. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması ya da yeniden yapılandırılması gibi konular da doğrudan Cumhurbaşkanı’nın takdirine bırakılmıştır. Sistemle birlikte yapılan önemli değişikliklerden biri de daha önce yürürlükte olan “Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisiyle ilişkisi kesilir” hükmünün

kaldırılmasıdır. Bu düzenleme, Cumhurbaşkanının bir siyasi partinin genel başkanı sıfatıyla görev yapabilmesini mümkün kılmış; böylece yürütme makamı ile parti siyaseti arasındaki sınırlar belirsizleşmiştir. Ayrıca yeni anayasal çerçevede, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu konusunda da önemli değişiklikler yapılmış; belirli koşulların oluşması hâlinde hakkında soruşturma ve yargılama yolunun açılması mümkün hâle gelmiştir (Miş ve Güleler, 2017, s.9).

Kutlu ve Kahraman'a göre, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplanması, üst düzey kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasında merkezi bir rol yaratmıştır. Cumhurbaşkanı, sözleşmeli statüdeki bürokratları doğrudan belirleyebilmekte ve bu yöneticiler görevlerini Cumhurbaşkanına bağlı şekilde sürdürmektedir. Sistem hem karar alma süreçlerini hızlandırmakta hem de yürütme içinde sınırlı düzeyde operasyonel özerklik tanımaktadır. Bu yapı, güçlü yürütme modeline dayalı merkezi bir yönetim anlayışını yansıtmaktadır (Kutlu & Kahraman, 2017, s.21–22).

1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 8. maddesi, yürütme yetki ve görevlerinin, anayasal düzen ve ilgili kanunlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağını hükme bağlamaktadır. Bu ifade, yürütme gücünün merkezi olarak Cumhurbaşkanında toplandığını belirtir. Ancak, Özbudun (2018, s.297) bu düzenlemenin Cumhurbaşkanının yetkileri tamamen tek başına kullanacağı anlamına gelmeyeceğini, yürütme içinde kurumsal iş birliğinin göz ardı edilmemesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Yürütme Yetkisi ve Görevi: Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi kapsamındaki görev ve sorumlulukları ise Anayasa'nın 104. ve 8. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini Anayasa ve yasalar çerçevesinde kullanmakla yükümlüdür (Türkiye Barolar Birliği, 2022). Bu çerçevede yürütme alanına giren tüm yetkiler, anayasal sınırlara riayet edildiği sürece doğrudan Cumhurbaşkanının yetki alanına girer. Dolayısıyla Anayasa'da tanımlanan yürütme görevleri, başka bir makamla paylaşılmadan Cumhurbaşkanının takdirinde yerine getirilir (Gözler, 2019, s.784).

Anayasanın 104 maddesinde göre Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri şu şekilde sayılmıştır (www.tbb.gov.tr, 2023):

- “Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır. Yürütme yetkisi, Cumhurbaşkanına aittir.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 1)
- “Cumhurbaşkanı, Devletin başı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milleti’nin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 2)
- “Gerekli görmesi durumunda, meclisin ilk gününde Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/a)
- “Ülkenin iç ve dış siyaset politikası hakkında Meclise mesaj verir.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/b)
- “Kanunları yayımlar.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/c)
- “Kanunları tekrar görüşülmek üzere(veto) TBMM’ne geri gönderir.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/d).
- “Kanunların, TBMM İçtüzüğü’nün tümünün veya belirlenmiş hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas yönünden aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/e)
- “Bakanları ve cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/f)
- “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/g)
- “Türkiye Cumhuriyeti’nin temsilcilerini yabancı devletlere gönderir, Türkiye Cumhuriyeti’ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini onar.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/h)
- “Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlanmasını sağlar.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/i)

- “Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli görmesi durumunda halkoyuna sunar.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/j)
- “Milli güvenlik stratejilerini belirler ve milli güvenlik politikalarına yönelik gerekli tedbirleri alır.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/k)
- “TBMM adına TSK’nın Başkomutanlığını temsil eder.” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 4)
- “Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 5)
- “Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle mahkûm kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 16)

Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi çerçevesinde sahip olduğu en önemli araçlardan biri, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisidir. Bu yetki, yalnızca yürütme alanına ilişkin konularla sınırlı olmak üzere kullanılabilir. Anayasal düzen içinde bu yetkinin sınırları açık bir şekilde çizilmiştir. Nitekim Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile kişi hakları ve ödevleri, yine aynı anayasanın dördüncü kısmında düzenlenen siyasi hak ve ödevler, bu kararname yetkisinin kapsamı dışında bırakılmıştır. Diğer bir ifadeyle, Cumhurbaşkanı bu alanlarda düzenleme yapma yetkisine sahip değildir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yalnızca kanunla düzenlenmemiş konularla sınırlı olarak çıkarılabilir. Eğer bir alanda kanunla açıkça düzenleme yapılmışsa ya da kanun, belirli bir konuda düzenleme yapılması gerektiğini açık biçimde ortaya koyuyorsa, o alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Bu noktada yasama ve yürütme arasındaki sınırların korunması, hukuk devleti ilkesinin gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Kararnameler ile kanunlar arasında bir çatışma meydana geldiğinde ise öncelik her zaman yasama organının iradesine, yani kanuna tanınır. Aynı şekilde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kararnameyle düzenlenmiş bir konuda daha sonra kanun çıkarması hâlinde, kararname hükümleri kendiliğinden geçersiz hâle gelir. Bu durum, yürütmenin düzenleyici işlemlerinin yasama karşısındaki üstünlüğünün söz konusu olmadığını, aksine, yasama

organının belirleyici rolünü devam ettirdiğini göstermektedir. Böylece, kararname yetkisi yürütmeye geniş bir alan sunsa da bu alanın sınırlarının anayasal ve yasal hükümlerle titizlikle çizildiği unutulmamalıdır (Yaman & Ünal, 2021, s. 228).

- “Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere kanunlara aykırı olmamak kaydıyla yönetmelikler çıkarabilir” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 17).
- “Çıkarılan kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer” (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 2006, m. 13).
- “Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır” (Anayasa, 1982, m. 104, f. 18).

Temsil Yetkisi ve Görevi: Cumhurbaşkanı, anayasal sistem içinde yalnızca yürütmenin başı olarak değil, aynı zamanda devletin bütünlüğünü temsil eden en üst düzey makam olarak tanımlanmıştır. Bu yetki, yalnızca iç siyasi yapıda değil, dış ilişkilerde de somut bir temsiliyet fonksiyonu yüklemektedir. 1982 Anayasası’nda bu durum açıkça ifade edilmiştir. Anayasa’nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının, “Devletin başı” sıfatıyla hem Türkiye Cumhuriyeti’ni hem de Türk milletinin birliğini temsil ettiği belirtilmiştir. Bu ifade, sadece sembolik bir görev alanını değil; aynı zamanda anayasal ve siyasi sorumluluk içeren bir temsil yetkisini de yansıtmaktadır. Özellikle uluslararası ilişkiler söz konusu olduğunda, devleti dış dünyada temsil etme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplandığı kabul edilmektedir. Bu da Cumhurbaşkanının yalnızca iç siyasal sistemin uyumunu gözetmekle kalmadığını, aynı zamanda Türkiye’nin dış politikadaki meşru yüzü olarak hareket ettiğini göstermektedir (Coşkun & Davut, 2019, s.199–200). Yine anayasanın 104. Maddesinde, “Devlet organlarının düzenle ve uyumlu çalışmasını temin eder” denilerek temsil göreviyle, anayasanın maddelerinin icrası, devlet organlarının düzen halinde ve uyum içerisinde çalışmasından ötürü izleme görevi ve de yetkisi bulunmaktadır (Coşkun ve Davut, 2019, s.200).

Meclise Mesaj Verme Yetkisi: CHS (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) ya da kamuoyunda sıkça kullanılan ifadeyle “Türk tipi başkanlık Sistemi”nde, Cumhurbaşkanının doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne kanun teklifi sunma yetkisi bulunmamaktadır. Bu yetki yalnızca milletvekillerine aittir; Cumhurbaşkanı ise yalnızca bütçe teklifini Meclis’e sunabilir. Buna karşın, Cumhurbaşkanı yasama yılının ilk gününde Meclise açılış konuşması yapmaya hak sahibidir. Bu konuşma aracılığıyla, ülkenin iç ve dış politikalarına dair genel yönelimleri kamuoyuyla ve Meclis’le paylaşabilir. Dolaylı bir yöntem olarak, bu tür konuşmalar Cumhurbaşkanının Meclis’ten belirli alanlarda yasal düzenleme beklentisini ifade etmesine olanak tanır (Ertaş, 2018, s.285).

Katı kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan sistemlerde, yasama ve yürütme erkleri arasında doğrudan temas sınırlıdır. Bu durum, özellikle yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının Meclis’e kanun teklifi sunma yetkisinin bulunmadığı modellerde daha belirgin hâle gelir. Ancak bu iki organ arasında tamamen kopuk bir ilişki oluşmaması için bazı anayasal araçlar devreye sokulmuştur. Örneğin, Cumhurbaşkanının yasama yılının başında yaptığı açılış konuşması, hem Meclis’e yönelik politik mesajların aktarılması hem de dolaylı bir etkileşim zemini oluşturulması açısından önemlidir. Böylece, sert güçler ayrılığına rağmen kurumlar arası iletişimde asgari bir yumuşama sağlanabilir (Gülener ve Miş, 2017, s.17).

Kanunları Geri Gönderme Yetkisi: Birçok ülkede devlet başkanlarına, yasama organı tarafından kabul edilen yasaları veto etme, onay sürecini geciktirme veya kanunları yeniden değerlendirilmek üzere meclise geri gönderme gibi yetkiler tanınmaktadır. Bu yetkilerin amacı, yasama ile yürütme arasında denge kurmak ve olası anayasal çatışmaları önlemektir. Ancak bu yetkilerin işlevini ve sınırlarını doğru anlayabilmek için öncelikle her birinin hukuki anlamını ve sistem içindeki yerini açıklığa kavuşturmak gerekir (Metin, 1996, s.117).

Anayasal düzeyde “veto”, devlet başkanının kabul edilmeyen bir yasayı imzalamayı reddetmesi anlamına gelir. Bu tür mutlak reddetme durumuna, genellikle “mutlak veto” adı verilir. Mutlak veto, özellikle monarşik sistemlerde veya yürütmenin güçlü olduğu bazı otoriter rejimlerde görülür (Aliefendioğlu, 1988, s.5). Buna karşılık “geciktirici veto”, devlet başkanının yasayı tamamen reddetmek yerine,

meclise yeniden değerlendirilmek üzere iade etmesini ifade eder. Böyle bir durumda, yasa ancak parlamentoda nitelikli çoğunlukla tekrar kabul edilirse yürürlüğe girer (Metin, 1996, s.117). “Geri gönderme” yetkisi ise bu iki mekanizmadan farklı işler. Eğer meclis, Cumhurbaşkanının geri gönderdiği yasayı aynı metinle tekrar kabul ederse, üstelik bu kez nitelikli çoğunluk şartı aranmadan, Cumhurbaşkanının söz konusu yasayı imzalaması anayasal olarak zorunlu hâle gelir (Teziç, 1991, s.101–102).

OHAL İlan Edebilme Yetkisi: Olağanüstü hâl (OHAL), doğal afetler, şiddetli ekonomik krizler, yaygın şiddet olayları veya ciddi asayiş bozulmaları gibi durumlarda, ülkenin bir kısmında veya tamamında düzenin yeniden sağlanabilmesi için başvuru yönetim biçimidir (www.anayasahukuku.net, 2022).

1982 Anayasası’nın 119. maddesinde, “Olağanüstü Hal Yönetim Usulleri” başlıklı bölümde; 2017 değişikliğinden önce OHAL ve sıkıyönetim ilan etme yetkisi, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nunken, 2017’deki değişiklikten sonra bu yetki yalnızca Cumhurbaşkanına verilmiştir. “2017 yılı Anayasa değişiklikleri ile başbakanlık makamının kaldırılması ve Bakanlar Kurulu’nun sistemden çıkarılmasıyla birlikte, olağanüstü hâl (OHAL) ilan etme yetkisi sadece Cumhurbaşkanı’na verilmiştir. Artık bu yetki, bakanlar ve cumhurbaşkanı yardımcıları tarafından kullanılmamaktadır. Nitekim, bu konuda herhangi bir karar verme yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanı’na aittir” (Tunç, 2018, s.237). Ayrıca, 119. maddede belirtilen sebeplerin var olup olmadığını tespit etme yetkisi de yine Cumhurbaşkanı’na verilmiştir (Gözler, 2019, s.937). İlan edilen OHAL’in onaylanması ise TBMM’ye aittir (Tunç, 2018, s.238).

2017 değişikliğinden sonra 119. Madde şu şekilde düzenlenmiştir; “Cumhurbaşkanı, ülkenin anayasal düzenini veya kamu güvenliğini ciddi şekilde tehdit eden olağanüstü durumlarla karşılaştığında, Anayasa’da belirtilen koşullar altında olağanüstü hâl (OHAL) ilan etme yetkisine sahiptir. Bu yetki, savaş durumu, seferberlik, yaygın şiddet olayları, anayasal düzeni ortadan kaldırmaya yönelik eylemler, büyük ölçekli doğal afetler, tehlikeli salgın hastalıklar ya da ağır ekonomik krizler gibi durumlarda kullanılabilir. OHAL, Türkiye’nin tamamında veya belirli bölgelerinde ilan edilebilir ve bu hâlin süresi altı ayı geçemez” (Anayasa, 1982, m. 119).

Olağanüstü hâl ilanına ilişkin alınan karar, aynı gün içinde Resmî Gazete’de yayımlanır ve eş zamanlı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onayına sunulur. Eğer Meclis o sırada tatildeyse, derhâl olağanüstü toplantıya çağırılması zorunludur. Meclis, Cumhurbaşkanının ilan ettiği olağanüstü hâli değerlendirme yetkisine sahiptir; gerekli görmesi hâlinde ilan edilen sürenin kısaltılmasına, uzatılmasına ya da tamamen kaldırılmasına karar verebilir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı tarafından talep edilmesi durumunda, olağanüstü hâl süresi her defasında dört ayı geçmemek üzere yeniden uzatılabilir. Ancak ülkenin savaş hâlinde olması durumunda bu dört aylık süre sınırlaması uygulanmaz; olağanüstü hâlin süresi, koşulların gerektirdiği şekilde belirlenebilir (Anayasa, 1982, m. 119).

OHAL ilan edildiğinde, uygulanacak yöntemlerin ve alınacak önlemlerin çerçevesi kanunla belirlenir. Bu süreçte, vatandaşlara yönelik para, mal ve hizmet yükümlülükleri ile çalışma zorunlulukları da yasal düzenlemelere tabi tutulur. Ayrıca Anayasa’nın 15. maddesi uyarınca, OHAL dönemlerinde bazı temel hak ve özgürlükler sınırlandırılabilir veya geçici olarak askıya alınabilir. Bu sınırlamaların nasıl ve ne ölçüde yapılacağı da yine yasa koyucunun belirlediği esaslara göre şekillenir (Anayasa, 1982, m. 15).

Olağanüstü hâl ilan edildiğinde, Cumhurbaşkanı 104. maddenin 17. fıkrasının ikinci cümlesi hariç olmak üzere, bu döneme özgü konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarabilir. Bu kararnameler, kanun hükmünde olup Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer ve eş zamanlı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulur. Meclis, olağanüstü hâl süresince çıkarılan bu kararnameleri — savaş ya da zorlayıcı bir sebep durumu yoksa — en geç üç ay içinde görüşmekle yükümlüdür. Belirlenen süre içinde onaylanmayan kararnameler ise kendiliğinden yürürlükten kalkar (Anayasa, 1982, m. 119/6).

Olağanüstü hâl ilanı, pek çok demokratik ülkenin anayasasında yer alan istisnai bir uygulamadır. Türkiye’de bu yetki, Anayasa’nın 119. maddesi uyarınca doğrudan Cumhurbaşkanına verilmiştir; çünkü OHAL kararı yürütme organına ait bir icra yetkisidir. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrasında da OHAL ilanının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanması zorunluluğu ve Resmî

Gazete’de yayımlanma süreci aynen korunmuştur (Türkiye Belediyeler Birliği, 2022, s.26).

Seçimleri Yenileme Yetkisi: 2017 Anayasa değişikliği öncesinde geçerli olan parlamenter sistemde, Anayasa’nın 116. maddesi uyarınca hükümetin kurulması belirli süre sınırlarına bağlıydı. Eğer Bakanlar Kurulu güvenoyu alamaz ya da güvensizlik oyu ile düşürülürse, yeni bir hükümetin kırk beş gün içinde kurulup güvenoyu alması gerekiyordu. Bu süre içinde yeni bir Bakanlar Kurulu oluşturulamazsa, Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanı ile görüşerek seçimlerin yenilenmesine karar verebiliyordu. Benzer şekilde, başbakanın istifa ettiği veya yeni Meclis Başkanının seçildiği tarihten itibaren yine 45 gün içinde hükümet kurulamaması durumunda da Cumhurbaşkanıya seçimleri yenileme yetkisi tanınmıştı (Yaman ve Ünal, 2021, s.227).

2017 Anayasa değişikliğinden önce yürürlükte olan parlamenter sistemde, Cumhurbaşkanının bazı şartlar altında TBMM’yi feshetme yetkisi bulunuyordu. Bu durum, parlamenter sistemin işleyişine özgü ve yürütmenin istikrarını sağlamak amacıyla geliştirilmiş bir mekanizma olarak değerlendirilirdi. Ancak 2017’de kabul edilen anayasa değişiklikleriyle birlikte bu yetki yeniden tanımlandı. Artık ne Cumhurbaşkanı ne de Meclis tek başına seçimleri yenileme kararı alamamaktadır. Yeni sistemde, seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda hem Cumhurbaşkanlığı hem de milletvekilliği seçimleri birlikte yapılır. Bu uygulama, literatürde “giyotin sistemi” olarak adlandırılmakta ve yürütme ile yasama arasında karşılıklı denge mekanizması oluşturmayı hedeflemektedir (Karatepe vd., 2019, s.96).

Cumhurbaşkanı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne seçimleri yenileme yetkisi tanınması, yasama ile yürütme arasında ortaya çıkabilecek tikanlıkların önüne geçmeyi ve iki organ arasında işleyen bir denge kurmayı hedefler. Bu yetki, sistemin karşılıklı sorumluluk ve caydırıcılık mekanizması olarak işlev görür. Ancak bu karar kolaylıkla başvurulacak bir yöntem değildir. Zira seçimleri yenileme kararı alan taraf, aynı zamanda kendi görev süresini de sona erdirmiş sayılır (Bayraktar Durgun, 2017, s.4).

Cumhurbaşkanının yeniden seçilmek istemesi hâlinde bu yönde bir yetki kullanması gerekmez; yani seçimlerin yenilenmesi onun siyasi tercihine bağlıdır. Buna

karşılık, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi için üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun desteği gerekir. Bu yüksek eşik, yetkinin keyfi ya da partizan biçimde kullanılmasının önüne geçilmesi amacıyla getirilmiştir. Zira parlamentodaki çoğunluğun Cumhurbaşkanından farklı bir siyasi çizgide olması durumunda, sistemin işleyişinde kurumsal gerilimler yaşanması olasılığı artabilir (Gülener ve Miş, 2017, s.11).

Seçimlerin yenilenmesi meselesinde göz önünde bulundurulması gereken önemli hususlardan biri, Cumhurbaşkanının üçüncü kez aday olabilme ihtimalidir. 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte, Anayasa'nın 116. maddesine eklenen hüküm, bu duruma açıklık getirmiştir. Buna göre, eğer Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanının ikinci görev süresi devam ederken seçimlerin yenilenmesine karar verirse, Cumhurbaşkanının bir kez daha aday olabilmesinin önü açılmaktadır. Yani üçüncü bir dönem için adaylık yalnızca Meclis kararıyla mümkün hâle gelir.

Atamaya İlişkin Yetkiler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Bu yetki kapsamında, Cumhurbaşkanı hem Cumhurbaşkanı yardımcılarını hem de bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Anayasa'nın 104. maddesinde açıkça ifade edildiği üzere, Cumhurbaşkanı aynı zamanda üst düzey kamu yöneticilerini belirleyebilmekte ve bu kadrolarda değişiklik yapabilmektedir (Anayasa, 1982, m. 104, f. 3/f-g).

Bu düzenleme, Cumhurbaşkanına yalnızca hükümeti kurma ve yönetme yetkisi vermekle kalmaz; aynı zamanda devletin üst yönetiminde doğrudan söz sahibi olma imkânı da tanır. Böylece yürütme yetkisi tek bir merkezde toplanır ve karar alma süreçleri hızlanmış olur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yapılan değişikliklerde, yürütmenin daha etkili çalışması ve koordinasyonun sağlanması hedeflenmiştir. Başkanlık sistemlerinde, bakanların göreve başlayabilmesi için yasama organının onayı gerekir. Ancak Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı sisteminde bu uygulama yoktur. Cumhurbaşkanı, yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu yöneticilerini doğrudan atar ve görevden alabilir. Bu kişilerin atanmasında Meclis'in onayı aranmaz (Alkan, 2018, s.145). Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Eğer Meclis'te milletvekili olan biri bu görevlere atanırsa, milletvekilliği sona erer (Karatepe vd., 2019, s.77-78). Bu sistem

sayesinde yürütme, daha hızlı karar alabilir ve uygulamaya geçebilir. Amaç, devlet işlerinin gecikmeden yürütülmesini sağlamaktır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, parlamenter sistemde olduğu gibi bir Bakanlar Kurulu yapısı bulunmaz. Çünkü yürütme yetkisi doğrudan ve bütünüyle Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ile atanan bakanlar, klasik anlamda bir kabine oluşturmaz; zira bu kişiler hem yürütme organının hiyerarşik bir parçasıdır hem de Meclis'e karşı değil, sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Bu nedenle, görevlerini yerine getirirken kendi politik programları ya da yasama organına hesap verme zorunlulukları bulunmamaktadır (Karatepe vd., 2019, s.78).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde üst düzey kamu görevlilerini atama ve görevden alma yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına aittir. Bu tür atamalar, genellikle Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle gerçekleştirilir ve yürütme organının hızlı ve merkezi bir biçimde hareket edebilmesini amaçlar. Anayasal çerçevede bu yetkiler, Cumhurbaşkanının yürütme fonksiyonunun bir parçası olarak değerlendirilmekte ve kamu yönetiminde doğrudan belirleyiciliğini artırmaktadır (Alkan, 2018, s.145).

Farklı hükümet sistemleri karşılaştırıldığında, pek çok ülkede devlet başkanının üst düzey kamu görevlilerini atama ve görevden alma yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Büyükelçiler, valiler ve merkez bankası başkanları gibi kilit pozisyonlara yapılan bu atamalar, çoğu sistemde yasama organının onayına bağlıdır (Gülener, 2016, s.17–19). Oysa Türkiye'de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bu yetki daha merkezi bir yapıya sahiptir. Cumhurbaşkanının üst düzey atamaları, parlamentonun onayına tabi tutulmaksızın doğrudan yürürlüğe girebilmektedir.

10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No. 3 ile üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin yeni usul ve yetki düzenlemeleri getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre, I sayılı cetvelde yer alan görev ve kadrolara yalnızca Cumhurbaşkanının kararıyla atama yapılabilirken; II sayılı cetveldeki pozisyonlar için Cumhurbaşkanının onayı yeterlidir. Söz konusu cetvellerin dışında kalan kamu görevlerine atamalar ise, yetkili başkan

yardımcısı, ilgili bakan ya da kararnameyle belirlenen bir kurul tarafından yapılır. Ayrıca Cumhurbaşkanını Yardımcısı ve bakanlar, bu yetkilerini belirli durumlarda alt düzey yöneticilere devredebilmektedir (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No. 3, 2018, Md. 2–4).

Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yürütme yetkisi kapsamında Cumhurbaşkanına tanınan kararname çıkarma yetkisi, sadece Türkiye'ye özgü bir düzenleme değildir; benzer yetkilere farklı başkanlık rejimlerinde de rastlanmaktadır. Özellikle halk tarafından doğrudan seçilen bir yürütme organı söz konusu olduğunda, idari yapıyı düzenleme, atama ve denetim gibi konularda Cumhurbaşkanının inisiyatif sahibi olması yaygın kabul görmektedir (Bayraktar Durgun, 2017, s.5). Bu çerçevede, Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi, yasaların uygulanmasını kolaylaştıran ve yürütme erkinin işleyişini düzenleyen bir araç olarak değerlendirilmektedir. Ancak bu yetkinin kapsamı, anayasal sınırlara tabidir ve temel hakları sınırlayacak biçimde kullanılamaz.

Cumhurbaşkanına Vekâlet Etme: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmeden önce, Türkiye'de anayasal düzenlemeler uyarınca Cumhurbaşkanının yokluğunda vekâlet görevi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından üstleniliyordu. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde yürürlükte olan 106. maddeye göre, Cumhurbaşkanının hastalık, yurt dışı ziyareti, ölüm, istifa gibi sebeplerle görevinden ayrılması hâlinde, seçim yapıncaya kadar TBMM Başkanı geçici olarak bu görevi üstleniyor ve Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanıyordu. Bu düzenleme, özellikle geçiş dönemlerinde yürütme yetkisinde bir boşluk oluşmasını önlemeyi amaçlamıştı. (Yaman ve Ünal, 2021, s.232).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması hâlinde, görevi geçici olarak Cumhurbaşkanı Yardımcısı devralır. Bu kişi, yeni cumhurbaşkanı seçilene kadar yürütme yetkilerini kullanmaya devam eder. Ayrıca, Cumhurbaşkanının hastalanması ya da yurt dışında bulunması gibi geçici durumlarda da Cumhurbaşkanı Yardımcısının vekâlet etmesi öngörülmektedir. Bu düzenleme, yürütme yetkisinde kesinti yaşanmasını önlemeyi ve idari devamlılığı sağlamayı amaçlamaktadır (Anayasa, 1982, m. 106).

Anayasa değişikliğiyle birlikte, Cumhurbaşkanına bir ya da birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atama yetkisi verilmiştir. Bu düzenleme, yürütme görevlerinin daha etkili bir şekilde yerine getirilmesi ve yönetimde devamlılığın sağlanması amacıyla getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir nedenle boşaldığında, Türkiye Büyük Millet Meclisi 45 gün içinde yeni Cumhurbaşkanı seçmek zorundadır. Bu süre içinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı geçici olarak Cumhurbaşkanının görevlerini yürütür. Bu sayede devlet yönetiminde herhangi bir aksama yaşanmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Ancak, birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısının bulunması durumunda bu yetkiyi kimin kullanacağı Anayasa'da açıkça belirtilmemiştir. Bu durum, uygulamada belirsizlik yaratabilecek bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir (Akçakaya & Özdemir, 2018, s.930).

10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete 'de yayımlanan 30474 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Kararnamesi'nin 18. maddesi, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, en yaşlı başkan yardımcısı cumhurbaşkanlığı görevini üstlenir ve ona ait yetkileri kullanır.

Siyasi Parti Liderliği: Siyasi parti liderliği ve yürütme görevi Anayasa'nın 101. maddesine göre "Cumhurbaşkanı seçilen, varsa partisinden ihraç edilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer." Hükmü kaldırılarak partili cumhurbaşkanlığının önü açılmıştır."

Anayasa'nın 101. maddesinde yapılan değişiklikle, doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının, içinden geldiği siyasi gelenekle ilişki düzeyini belirlemişinin önündeki engeller kaldırıldı (Gülener ve Miş, 2017, s.9). Bu değişiklik sayesinde isteyen cumhurbaşkanı, partisinin genel başkanı ya da parti üyesi olabilir, isteyen de herhangi bir partiye üye olmadan görevine devam edebilir (Gülener ve Miş, 2017, s.20). Seçilmiş bir devlet başkanının partisiyle bağını koparmaması ne demokratik ilkelere ne de siyasi gerçekliğe uygun değildir. Bir kişinin cumhurbaşkanı veya milletvekilleri adayı olarak hem seçimlerde hem de iktidarda başarılı olması, parti desteğini mutlak surette gerekli kılmaktadır. Bayraktar Durgun'a göre "tarafsızlık" ilkesi, esasen devlet başkanının sembolik yetkilerle donatıldığı parlamenter sistemlere özgüdür. Başkanlık sistemlerinde ise bu ilke farklı bir anlam taşır; tarafsızlık, başkanın partisiz hareket etmesini değil, tüm topluma eşit mesafede

durarak hizmet üretmesini ifade eder (Bayraktar Durgun, 2017, s.4). Öte yandan, Karatepe ve arkadaşları bu görüşe kısmen eleştirel yaklaşır. Onlara göre, parlamenter sistemde cumhurbaşkanının biçimsel olarak tarafsız kabul edilmesi her zaman pratikte geçerli değildir. Zira birçok durumda cumhurbaşkanı aynı zamanda bir siyasi partinin mensubudur ve bu durum, tarafsızlık ilkesini zayıflatabilir (Karatepe vd., 2019, s.81).

Karatepe ve arkadaşlarına göre, cumhurbaşkanının parti üyeliğinden çıkarılmasını öngören bir düzenleme, yalnızca bireysel bir hak kısıtlaması değil, aynı zamanda düşünce ve ifade özgürlüğüne de açık bir müdahale anlamı taşımaktadır. Onlara göre böyle bir hükmün anayasal düzeyde yer alması, anayasanın bizzat temel hakları sınırlayan bir araca dönüşmesine yol açar. Demokratik bir hukuk devletinde, siyasal katılım hakkının cumhurbaşkanlığı ile bağdaşmaz kabul edilmesi hem siyasi temsil hem de ifade özgürlüğü bakımından ciddi bir çelişki yaratmaktadır (Karatepe vd., 2019, s.82).

Sorumluluğu: Parlamenter sistemde yürütme organı ikili bir yapıya sahiptir: Cumhurbaşkanı daha çok sembolik bir rol üstlenirken, asıl yürütme yetkisi Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır. Bu yapıda cumhurbaşkanı siyasi sorumluluktan muafdir; siyasal hesap verme yükümlülüğü, yürütmeyi fiilen yöneten bakanlara aittir. Başkanlık sisteminde ise durum oldukça farklıdır. Yürütme yetkisi tek kişide, yani doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanında toplanmıştır. Bu nedenle başkan yalnızca siyasi değil, aynı zamanda cezai sorumluluk da taşır. Bu sorumluluğun sınırları, görevdeyken işlenen suçlar açısından Anayasa'nın 105. maddesinde çizilmiştir. Ayrıca görevden alma süreci, sistemin “denge ve denetim” mekanizmalarından biri olarak işlev görmektedir (Gülener & Miş, 2017, s.14).

Anayasa'nın 105. maddesine göre, cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması mümkündür. Bu süreç, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin salt çoğunluğu ile önerge verilmesiyle başlar. Meclis Genel Kurulu, bu önergeyi en geç bir ay içinde görüşmek zorundadır. Soruşturma açılabilmesi içinse üye tamsayısının beşte üçü oranında gizli oylamayla kabul edilmesi gerekir. Soruşturma kararı alındığında, Meclis'te temsil edilen siyasi partiler güçleri oranında komisyon üyeliği için aday gösterir. Her partinin üç kat aday sunma hakkı vardır. Bu adaylar arasından kura çekilerek oluşturulan 15 kişilik komisyon, soruşturmayı yürütür ve hazırladığı raporu

iki ay içinde Meclis Başkanlığı'na sunar. Gerekli görülmesi hâlinde bu süre bir ay daha uzatılabilir (Yaman & Ünal, 2021, s.234).

Komisyon raporu, Meclis Başkanlığı'na sunulduktan sonra en geç 10 içinde milletvekillerine dağıtılır. Raporun dağıtılmasını izleyen 10 içinde ise Genel Kurul'da görüşmeler yapılır. Bu aşamada TBMM üye tamsayısının 3/2 gizli oyuyla cumhurbaşkanının anayasa mahkemesine sevkine karar verebilir. Anayasa mahkemesindeki yargılama süreci, normal koşullarda üç ay içinde tamamlanmak zorundadır. Ancak gerektiğinde bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilebilir. Bu süreç tamamlanmadan önce cumhurbaşkanının erken seçim kararı alması ise mümkün değildir. Eğer Yüce Divan, cumhurbaşkanını “seçilmeye engel bir suçtan” mahkûm ederse, görev süresi derhal sona erer. Üstelik bu düzenleme, yalnızca görev süresi içindeki fiillerle sınırlı kalmaz; cumhurbaşkanının görevi sona erdikten sonra işlediği suçlar bakımından da geçerlidir.

Cumhurbaşkanı, görev süresi boyunca işlediği suçlardan yargılanmak üzere anayasa mahkemesine gönderilirse, cumhurbaşkanını yargılamanın formülü olan dörtte üç çoğunluğunun düşürülerek TBMM'nin üçte ikisine indirilmesi, yapılan bir başka düzenlemeyi oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı hakkında yargılama kararı alınmışsa, cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz. Bu yasağın bulunmaması durumunda, cumhurbaşkanı seçimleri yenileme seçeneğini kendisi hakkında soruşturma yürüten meclise karşı kullanabilir. Böylece anayasa mahkemesine sevkini önleyebilirdi (Gül, 2017). “Cumhurbaşkanı ile yürütme görevini icra eden cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar da cezai sorumluluğu paylaşır” (Bayraktar Durgun, 2017, s.4-5).

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: 1982 yılındaki anayasanın ilk halinde yürütmeye üç şekil düzenleme yetkisi verilmişti: kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik. Ancak 2017 anayasa değişikliği ile bu düzenlemeler revize edilerek, kanun hükmünde kararname (KHK) ve yönetmelikler kaldırılmış ve yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adıyla yeni bir düzenleme süreci getirilmiştir (Özbudun, 2018, s.245).

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yürütmeye ilişkin konuları kapsayan ve cumhurbaşkanı tarafından tek taraflı olarak çıkarılan bir düzenleyici eylemdir. Bu yetkinin kullanımı için başka bir organ veya makamın onayına ihtiyaç yoktur (Gözler,

2018: 290). “Cumhurbaşkanının bu düzenleyici işlemleri gerçekleştirme yetkisi doğrudan doğruya Anayasa tarafından verilmektedir” (Özbudun, 2018, s.245). Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan bu kararnameler, Resmî Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girer.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yalnızca yürütme yetkisine giren alanlarda ve sınırlı bazı sosyo-ekonomik düzenlemelerde kullanılabilir. Buna karşılık, temel hak ve özgürlükler, kişi hakları, siyasal haklar gibi anayasal güvence altına alınmış konularda ya da açıkça kanunla düzenlenmesi gereken hususlarda bu yetkinin kullanılması mümkün değildir (Söyler, 2018, s.248). Kararname yetkisi hem olağan dönemlerde hem de olağanüstü hâl durumlarında geçerli olmakla birlikte, olağanüstü hâl dönemlerinde çıkarılan kararnameler Meclis onayına sunulmak zorundadır. Bu da, kararname yetkisinin mutlak olmadığını ve belirli denetim mekanizmalarına tabi olduğunu göstermektedir. Nitekim bu yetki, yasama işlevinin yerine geçmez; yürütmenin düzenleyici görevini yerine getirmesine yönelik tamamlayıcı bir araç olarak değerlendirilmelidir.

Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Anayasa'nın 104. maddesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınırlarını açık biçimde çizmektedir. Buna göre, Anayasa'nın I. Kısmının I. ve II. bölümlerinde yer alan temel hak ve özgürlükler ile IV. Kısmında düzenlenen siyasî hak ve ödevler, bu kararnameler aracılığıyla düzenlenemez. Bu hüküm, yürütme yetkisinin anayasal çerçevede tutulmasını amaçlayan önemli bir güvenlik bariyeri işlevi görmektedir. Öte yandan, Anayasa'nın idareye ilişkin konulara dair çizdiği çerçeve son derece genel niteliktedir. Hangi alanların idari düzenleme kapsamına girdiği hususunda açık bir tanım bulunmadığından, bu konuda hem uygulamada hem de doktrinde çeşitli görüş ayrılıkları ortaya çıkabilmektedir. Yine de öğretilerde genel kabul gören yaklaşım, yürütmenin kendi işleyişine ilişkin bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceği yönündedir (Akyılmaz, 2019, s.193).

Anayasada cumhurbaşkanı kararnameleriyle ile düzenlenebileceği belirtilen hususlar şunlardır;

- Cumhurbaşkanının yürütmeye yönelik yetki hususları (Madde 104).

- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına yönelik yetki hususları (Madde 104).
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (Madde 106).
- Devlet Denetleme Kurulunun isleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (Madde 108).
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (Madde 118).
- Kamu tüzel kişiliğinin oluşması (Madde 123).

Anayasa'nın 104. maddesine göre, kanunla düzenlenmesi gereken konular Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Örneğin, illerin kurulması ve kaldırılması gibi işlemler kanunla yapılması gereken bir düzenlemeyi oluşturur. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle iller kurulamaz veya kaldırılmaz. Ayrıca, Anayasa'nın 104. maddesi gereği, kanunda açıkça belirtilmiş bir konuda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz, bu tür düzenlemeler yalnızca kanunla yapılabilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasamanın statüsü, yürütmenin statüsünden daha yüksektir (Alkan, 2018, s.140). Bu farkın en belirgin örneklerinden biri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun arasında bir çelişki olduğunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin geçersiz duruma düşmesidir (Madde 104). Anayasaya göre, "TBMM aynı konuda kanun çıkarırsa, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hüküm ifade etmez." Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Resmî Gazetede yayımlandığı andan itibaren yürürlüğe girer, ancak farklı bir yürürlük tarihi belirtilmedikçe.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetiminden sorumludur. Anayasa'nın 148. maddesine göre, "Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğünün Anayasa'ya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler." Bu

denetim, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasa ile uyumlu olup olmadığını kontrol etmektedir.

Olağanüstü hâl döneminde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi: “Olağanüstü hâl, olağan hukuk kuralları ve teamüllerle baş edilemeyen afet, ayaklanma, savaş gibi özel durumlarda benimsenen özel bir yönetim şeklidir” (Esen, 2008, s.8).

Olağanüstü hâl dönemleri, hukuk sisteminin normal işleyişinin yetersiz kaldığı, istisnai durumları ifade eder. Anayasa ve yasalar, bu dönemlerde devletin yetki alanını genişletmesine izin verir; ancak bu genişleme, keyfî müdahalelere değil, açıkça tanımlanmış gerekçelere dayanmalıdır. Bu bağlamda, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması da ancak belirli koşullar altında ve sınırlı sürelerle mümkündür. Olağanüstü hâl ilanı ile birlikte, gündelik hukuk mekanizmaları geçici olarak ikinci plana çekilir. Bireylerin bazı anayasal başvuru yolları durdurulabilir, bu başvuruların kapsamı ya da süresi yeniden tanımlanabilir. Ancak bu tür uygulamalar, hukukun dışına çıkmak anlamına gelmez; tersine, olağanüstü hâlin sınırları dahi hukuk tarafından belirlenmiş ve çerçevelenmiştir (Can & Aktaş, 2017, s.17).

Olağanüstü hal anayasanın 119. Maddesine göre şu durumların ortaya çıkması ile ilan edilir;

- Savaş,
- Savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi,
- Seferberlik,
- Ayaklanma,
- Vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma,
- Ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması,
- Anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması,
- Şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması,

- Tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması,

Olağanüstü hâl ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Anayasa'nın 119. maddesine göre, olağanüstü hâl ülke genelinde veya belirli bir bölgede ilan edilebilir ve süresi altı ayı geçemez. Olağanüstü hâl kararı, Resmî Gazete de yayımlandıktan sonra aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) sunulur. TBMM, olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya kaldırabilir.

Olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 17. maddesinde belirtilen (temel haklar, kişilik hakları ve ödevleri, siyasî haklar ve ödevler) konuların dışındaki hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Ancak, Anayasa'nın 15. maddesindeki kısıtlamalar Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kapsamına dahildir. Bu maddeye göre, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilemez, düzenlemeler öncülük ilkesine uygun olmalı ve 2. fıkrada yer alan temel hak ve hürriyetlere dokunulmamalıdır (Akyılmaz, 2019, s.203).

Olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, herhangi bir onay sürecine ihtiyaç duyulmadan doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır ve Resmî Gazete'de yayımlandığı anda yürürlüğe girer. Ancak olağanüstü hâl koşullarında durum farklıdır. Bu tür dönemlerde çıkarılan kararnamelerin geçerliliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına bağlıdır. Meclis, savaş veya başka bir mücbir sebep olmadıkça, söz konusu kararnameleri üç ay içinde görüşmek ve karara bağlamak zorundadır. Aksi halde, Anayasa'nın 119. maddesi uyarınca, bu kararnameler kendiliğinden yürürlükten kalkar. Hukuk literatüründe bu duruma "zımni ilga" adı verilmektedir (Akyılmaz, 2019, s.203).

Anayasa'nın 119. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca, olağanüstü hâl ve savaş dönemlerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanun hükmünde kabul edilir. Buna paralel olarak, 148. maddenin birinci fıkrasında da bu kararnamelere karşı Anayasa Mahkemesi'nde şekil veya esas yönünden iptal davası açılmayacağı açıkça belirtilmiştir. Bu anayasal düzenleme, olağanüstü hâl dönemlerinde yürütmeye tanınan geniş takdir yetkisinin bir sonucu olarak, çıkarılan kararnameleri yargısal denetimin dışında tutmaktadır. Dolayısıyla bu tür kararnameler, demokratik hukuk devleti

ilkesinin gerektirdiği denetim mekanizmalarından biri olan anayasa yargısının kapsamına girmemektedir (Boztepe, 2018, s.389).

Cumhurbaşkanı Yardımcıları: Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanlığı makamındaki en önemli görevlerden biri Başkan Yardımcılığıdır. Bunun temel nedeni, cumhurbaşkanlığının boşalması durumunda, cumhurbaşkanının tüm yetkilerini yardımcılarının devralacak olmalarıdır (Gülener ve Miş, 2017, s.15).

Başkanlık sistemlerinde, başkan yardımcısının nasıl göreve geldiği her ülkede aynı değil. Mesela Amerika Birleşik Devletleri'nde bu görev, halkın doğrudan oyuyla belirleniyor; başkan ve yardımcısı birlikte seçime giriyor ve birlikte kazanıyorlar. Bu açıdan bakıldığında, halk desteğine dayanan en açık örneklerden biri. Ama işler her zaman böyle yürümüyor. Örneğin Venezuela'da, başkan yardımcısı sandıktan değil, doğrudan cumhurbaşkanının tercihinden çıkıyor. Bu da doğal olarak başkana daha fazla inisiyatif tanıyor. Bir de başkan yardımcılığı makamının hiç bulunmadığı sistemler var. Şili ve Meksika gibi bazı ülkelerde bu görev tanımlı değil; başkan tek başına yürütmenin başı olarak görev yapıyor (Yayla, 2015).

Türkiye'de uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, cumhurbaşkanı yardımcıları doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanıyor (Gözler, 2019: 11). Bu yetkinin arkasındaki gerekçeler ise aslında iki temel amaca dayanıyor. İlki, yürütme organında tekelleşme ya da otoritenin tek elde toplanması gibi bir durumun önüne geçilmesini sağlamak. Diğeri ise, görevini etkin biçimde yerine getiremeyen bir yardımcının yerine hızlıca başka birinin atanabilmesini mümkün kılmak (Demirhan vd., 2016, s.414).

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içinde, başkan yardımcısı sayısı sabit tutulmamış bir unsur. Oysaki klasik başkanlık sistemlerinde genellikle sadece bir başkan yardımcısı olur. Bizde ise birden fazlası atanabiliyor (Gülener & Miş, 2017, s.15). Bu durumun hem yürütmedeki görev paylaşımını kolaylaştırmak hem de yönetim işleyişine belli bir esneklik kazandırmak gibi pratik gerekçeleri var. Sayı arttıkça, iş yükü dağılır belki ama karar süreçleri nasıl etkilenir, orası biraz tartışmalı elbette.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne göre, Cumhurbaşkanlığı makamında bir boşluk oluştuğunda, yeni bir cumhurbaşkanı seçilene kadar cumhurbaşkanı

yardımcısı başkanlık görevini üstlenir. Ayrıca, cumhurbaşkanının sahip olduğu tüm yetkileri de kullanma hakkına sahip olacaktır. Bu düzenleme, yürütme erkinin sürekliliğini ve istikrarını sağlamayı amaçlamaktadır.

Anayasa'nın 106. maddesine göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları göreve başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) önünde ant içmek zorundadır. Ayrıca, TBMM üyelerinden biri cumhurbaşkanı yardımcılığına atanırsa, o kişinin milletvekilliği sona erer. Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevleri de Anayasa ve ilgili kanunlarla belirlenmiştir. Bu doğrultuda, başkan yardımcısı yalnızca Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur.

Cumhurbaşkanı yardımcıları hakkında, görevleriyle ilgili suçlardan soruşturma başlatılabilmesi için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge gereklidir. Önerge verildikten sonra, Genel Kurul, bu önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyu ile soruşturma açılmasına karar verebilir (Anayasa, 1982, m. 106/5-6)

Meclisin soruşturma açılmasına karar vermesi hâlinde, siyasi partilere düşen sorumluluk da başlar. Her parti, Meclis'teki sandalye sayısına göre, komisyon adaylarını üç katı kadar belirler. Bu adaylar arasından, kura yöntemiyle on beş kişilik bir komisyon oluşturulur. Soruşturma sürecini yürütmekle yükümlü olan bu komisyon, çalışmalarını tamamladığında raporunu Meclis Başkanlığı'na sunar. Normal şartlarda bu sürenin iki ayı geçmemesi beklenir. Ancak yetişmeyen durumlar için, bir defaya mahsus olmak üzere komisyona fazladan bir ay süre tanınabilir (Yaman & Ünal, 2021, s.236).

Komisyonun hazırladığı rapor, Meclis Başkanlığı'na sunulduktan sonra en geç on gün içinde milletvekillerine dağıtılır. Bu dağıtımı takip eden on gün içinde de Genel Kurul'da görüşülmesi gerekir. Eğer Meclis, üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla karar alırsa, dosya Yüce Divan'a sevk edilir. Yüce Divan'daki yargılamanın üç ay içinde sonuçlanması beklenir; ancak bu süre yeterli olmazsa, bir kez olmak üzere üç aylık ek süre tanınabilir. Bu süreç, görevde olanlar için olduğu kadar, görevden ayrıldıktan sonra suçlandıkları durumlar için de geçerlidir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, eğer seçilmeye engel bir suçtan dolayı Yüce Divan tarafından mahkûm edilirlse, görevleri sona erer. Üstelik yalnızca görevleriyle

bağlantılı suçlardan değil, görev dışındaki eylemlerden de sorumlu tutulabilirler. Ancak bu kişilerin yasama dokunulmazlığı kapsamında olduklarını da unutmamak gerekir (Alkan, 2017).

2017 anayasa değişikliğinden önce, 1982 Anayasası'na göre bakanlar, Meclis içinden ya da dışından seçilebiliyordu. Bu isimleri belirleyen kişi Başbakan'dı; yani listeyi hazırlayan, sonra da Cumhurbaşkanı'na sunan oydu. Atama ise Cumhurbaşkanı tarafından yapılırdı. O dönem yürürlükte olan 112. maddeye göre, bakanlar sadece kendi sorumluluk alanlarındaki işlerden değil, aynı zamanda kendilerine bağlı çalışanların eylemlerinden de sorumluydu. Ancak bu sorumluluk doğrudan Cumhurbaşkanı'na değil, Başbakan'a karşıydı.

2017'deki anayasa değişikliğinden önce, bakanlar yalnızca birer yönetici değildi; aynı zamanda devletin tüzel kişiliğini temsil eden en üst yetkililer olarak görev yaparlardı (Çakır, 2019, s.41). Görevleri yalnızca icra alanıyla sınırlı kalmazdı; Meclis'e yasa tasarısı sunabilir, hatta yasama tartışmalarına doğrudan katılarak süreci etkileyebilirlerdi (Tanör, 2007, s.30). Dahası, 115. maddeye göre Bakanlar Kurulu, bir düzenlemeye ihtiyaç duyduğunda tüzük çıkarma yetkisine sahipti. Elbette bu tüzüklerin Danıştay denetiminden geçmesi ve yasalara aykırı olmaması şarttı. Tüzükler son olarak Cumhurbaşkanının imzasıyla yürürlüğe girerdi ve aynen kanunlar gibi Resmî Gazete'de yayımlanırdı.

2017 yılında değiştirilen 1982 anayasası ile Bakanlar Kurulu'nu düzenleyen 109. madde ve tüzükleri düzenleyen 115. madde yürürlükten kaldırıldı. Bakanlarla ilgili düzenlemeler Anayasa'nın 106. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre "Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır." Buna göre, bakanların atanmasında tek yetkili Cumhurbaşkanıdır. Bu durum yürütmenin monist (tek) olarak örgütlenmesi, başbakanın bulunmaması ve bakanlar kurulunun cumhurbaşkanına devredilmesinin bir sonucudur. Aynı madde bakanlıkların sorumluluklarını da düzenlemektedir. Buna göre, "Cumhurbaşkanına vekilleri ve bakanlar da Cumhurbaşkanına karşı sorumludur". Ayrıca 106. maddeye göre "Bakanlıkların kuruluşu, kaldırılması, bakanlıkların görev ve yetkileri, teşkilat yapıları ile merkez ve taşra teşkilatlarının kuruluşu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile

belirlenir.” Yetkiler ve teşkilat sektörleri artık Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenecek. Önceki paragraflarda da belirtildiği gibi, yeni sistemde bakanlık kadrolarına ilişkin anayasal hükümlerde önemli değişiklikler yapılmıştır. Başbakanlık makamı artık bulunmadığından, Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınır. Cumhurbaşkanının bu konudaki yetkisinin tek sınırı, bakan olarak görev yapacak kişinin meclise seçilip seçilmeyeceğidir. Ayrıca, bakanlıkların kurulması, kaldırılması ve görev ve yetkilerinin ayarlanması artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğinden, hangi bakanların atanacağına veya “anayasadaki bakanlıklar dışında” kurulacağına yalnızca cumhurbaşkanı karar verebilecek” (Çakır, 2019, s.45). Bu konuda mevcut bakanlıklar şu şekildedir ((Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2025):

- Adalet Bakanlığı
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
- Dışişleri Bakanlığı
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- Gençlik ve Spor Bakanlığı
- Hazine ve Maliye Bakanlığı
- İçişleri Bakanlığı
- Kültür ve Turizm Bakanlığı
- Millî Eğitim Bakanlığı
- Millî Savunma Bakanlığı
- Sağlık Bakanlığı

- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
- Tarım ve Orman Bakanlığı
- Ticaret Bakanlığı
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanlar, genellikle meslekî uzmanlıklarına ve belirli çıkar gruplarının beklentilerine göre atanabiliyor. Bu da yönetimde teknik bilgiye sahip kişilerin görev almasına olanak tanıyor. Üstelik, bakanlar artık Meclis'te görev yapmadıkları için, yasama faaliyetlerinin dışında kalarak sadece kendi alanlarına odaklanabiliyorlar; bu da işlerin daha verimli yürütülmesine zemin hazırlıyor. Bir başka önemli fark ise şu: Bakanlar, seçim kampanyasından hemen sonra değil, genellikle kabine oluşumu sürecinde atanıyor. Bu da bölgesel memnuniyet kaygısından çok, ülke genelini kapsayan bir hizmet dağılımının önünü açabiliyor. Öte yandan, sistemde yasama ile yürütme net bir şekilde ayrıldığı için, artık Meclis'te bakan bulunmuyor. Bu durum, yürütmenin yasama eliyle daha sıkı denetlenebilmesini sağlıyor. Cumhurbaşkanı ile bakanlar, yasa tasarısı hazırlama yetkisinden tamamen çıkarıldıkları için doğrudan yasama sürecine de müdahil olamıyorlar. Bakanların Meclis'te yer almaması, onların yasama sürecinin dışında, daha çok bürokratik birer figür hâline gelmesine neden oluyor (Akman, 2019, s.42).

Başkanlık sistemlerinde, yürütme yetkisi kâğıt üzerinde yalnızca başkana ait gibi görünse de pratikte bu yetkilerin tümünü tek başına kullanması pek mümkün değildir. Başkan, bu görevleri çoğu zaman bakanlar, danışmanlar ve üst düzey yöneticiler aracılığıyla yerine getirir (Özbudun, 2011, s.321). Aynı durum Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi için de geçerlidir. Nitekim 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Cumhurbaşkanlığının Teşkilatına Dair" başlıklı 1/3. maddesinde açıkça belirtilmiştir: Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğünde bazı yetkilerini yazılı bir talimatla astlarına devredebilir; ancak isterse, bu yetkileri kendisi doğrudan da kullanabilir (Resmî Gazete, 10 Temmuz 2018, Sayı:30474). Bu düzenleme, yürütmenin merkezinde Cumhurbaşkanı'nın yer aldığını açıkça ortaya

koymakla birlikte, yetki paylaşımına da imkân tanıyarak sistemin işleyişine esneklik kazandırmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, yürütme yapısında köklü bir değişim yaşanmıştır. Artık Cumhurbaşkanı, merkezi yönetimin en üst makamı olarak yalnızca bir yürütme organı değil; aynı zamanda devletin birlik ve bütünlüğünü simgeleyen ve bu sorumluluğu doğrudan üstlenen tek aktör hâline gelmiştir. Bu yeni yapı içerisinde bakanların konumu da ciddi biçimde değişmiştir. Eskiden bir kurumu ya da tüzel kişiliği temsil eden güçlü siyasi figürler olarak görev yapan bakanlar, artık bu temsil işlevinden uzaklaşmış; Cumhurbaşkanına bağlı, idare içinde yer alan birer yönetim birimi gibi çalışmaktadır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı ile bakanlar arasında organik bir eşitlik ilişkisi değil, daha çok hiyerarşik bir yapıdan söz etmek mümkündür (Çakır, 2019, s.46).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanların görevleriyle ilgili iki farklı durum söz konusudur. Bu bağlamda, bakanların görevleri sırasında işledikleri suçların soruşturulmasında, Cumhurbaşkanının soruşturulmasıyla ilgili usul ve esaslara uyulması gerekmektedir. Bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlardan dolayı yasama dokunulmazlığından yararlanacaklardır (Duran ve Miş, 2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, bakanların görevleriyle ilgili sorumlulukları iki ayrı başlık altında ele alınmaktadır. Eğer bir bakan, görevini yerine getirirken suç işlerse, bu durumda Cumhurbaşkanına yönelik soruşturmalarda izlenen usul ve kurallar geçerli olur.

Ancak işlenen suç, görevle doğrudan ilişkili değilse yani şahsi bir fiilse, o zaman bakanlar milletvekilleri gibi yasama dokunulmazlığından yararlanabilirler (Duran ve Miş, 2017). Bu ayırım, hem bakanların cezai sorumluluğunu belirlerken adil bir çerçeve sağlar hem de yürütme organının denetlenebilirliğini güvence altına alır.

2.5. ABD ve Türkiye Başkanlık Sistemlerinin Benzer Yönleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sistemi ile Türkiye'de 2017 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi arasında dikkat çekici benzerlikler bulunmaktadır. Bunların başında, yürütme yetkisinin halkın doğrudan oyuyla seçilen tek bir kişide toplanması gelir. ABD'de bu görev, "başkan" unvanıyla anılan ve aynı zamanda devletin de hükümetin de başı olan bir figür

tarafından üstlenilir. Yani, yürütme yetkileri büyük ölçüde bu kişinin elinde toplanmıştır. Türkiye’de ise Anayasa’da yapılan 2017 değişikliğiyle başbakanlık tamamen kaldırılmış ve yürütme doğrudan Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Her iki sistemde de yürütme organı, yasamadan bağımsız bir yapıya sahiptir ve belirli sürelerle görev yapan bir lider tarafından temsil edilmektedir. Bu yapısal benzerlikler, her iki ülkede de kuvvetler ayrılığı ilkesinin yürütme erkini merkezi bir pozisyonda konumlandığını ve yasama ile yürütme arasındaki sınırları netleştirme amacını taşıdığını göstermektedir (Bayrak & Ölmez, 2023, s.465).

Her iki sistemde de dikkat çeken bir başka ortaklık, yürütmenin başındaki ismin doğrudan halk tarafından seçilmesidir. Hem Amerika Birleşik Devletleri’nde hem de Türkiye’de, başkan ya da cumhurbaşkanı olmak isteyen adaylar, seçimde oyların yüzde ellisinden fazlasını almak zorundadır. Eğer bu çoğunluk ilk turda sağlanamazsa, en fazla oyu alan iki aday ikinci tura kalır ve nihai kazanan bu turda belirlenir. Bu seçim yöntemi, yürütme organının meşruiyetini yasama değil, doğrudan halk iradesinden almasını sağlar. Böylece halk, yürütmenin liderini bizzat belirleyerek siyasal sistemde daha doğrudan bir rol üstlenmiş olur (Bektaş, 2019, s.203).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile başkanlık sistemi arasında, yürütme organının işleyişine dair bazı benzerlikler göze çarpar. Her iki sistemde de bakanlar, doğrudan yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı ya da başkan tarafından atanır ve yalnızca ona karşı sorumludur. Bu durum, yürütme erkini merkezileştiren yapının doğal bir sonucudur. Ayrıca, her iki sistemde de bakanlar genellikle milletvekili olmayan kişiler arasından seçilir; bu da yasama ile yürütme arasında kurumsal bir ayrımı daha da pekiştirir. Başkan yardımcısı makamı her iki yapıda da yer alsa da bu pozisyonun nasıl belirlendiği ve hangi işlevleri üstlendiği ülkelerin sistemsel tercihleri doğrultusunda farklılık gösterebilmektedir (Doğan & Erdoğan, 2021, s.171).

Kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda hem başkanlık sisteminde hem de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yasama ve yürütme organları birbirlerinin görev alanlarına doğrudan müdahale edemez. Bu nedenle cumhurbaşkanı ya da başkan, yasama süreçlerine katılamaz; yasa teklifinde bulunamaz ve doğrudan bu süreci yönlendiremez. Ancak her iki sistemde de yürütmenin, meclis tarafından kabul edilen yasaları onaylama ya da veto etme gibi önemli yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca,

yürütme organı belli alanlarda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine de sahiptir. Bu yetkiler, yürütmenin etkinliğini artırmakla birlikte, yetki sınırlarını da anayasalarla çizilmiş belirli çerçeveler içinde tanımlar (Küçük, 2017, s.166).

Tablo 2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Başkanlık Sisteminin Benzer Yönlerinin Karşılaştırmalı Tablosu

Benzer Yönler		
Kriter	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Türkiye)	Başkanlık Sistemi (ABD)
Yürütme Organı	Tek kişilik yürütme: Cumhurbaşkanı	Tek kişilik yürütme: Başkan
Seçim Yöntemi	Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilir	Başkan doğrudan halk tarafından seçilir
Görev Süresi	Belirli ve sabit süreli (5 yıl)	Belirli ve sabit süreli (4 yıl)
Yasama-Yürütme Ayrılığı	Yasama ve yürütme organları ayrı seçilir ve görev yapar	Yasama ve yürütme organları ayrı seçilir ve görev yapar
Bakanların Atanması	Cumhurbaşkanı tarafından atanır; milletvekili olma şartı yoktur	Başkan tarafından atanır; Senato onayı gereklidir
Yasama Faaliyetlerine Katılım	Cumhurbaşkanı yasama faaliyetlerine doğrudan katılamaz	Başkan yasama faaliyetlerine doğrudan katılamaz
Veto Yetkisi	Cumhurbaşkanı, yasaları veto edebilir	Başkan, yasaları veto edebilir

Kararname Yetkisi	Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir	Başkan, yürütme emirleri (executive orders) çıkarabilir
--------------------------	--	---

Tablo 2, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile klasik Başkanlık Sistemi arasında yapısal ve işleyişsel benzerlikleri ortaya koyan kapsamlı bir karşılaştırma sunmaktadır.

- Yürütme Organı, her iki sistemde de tek kişiden oluşmaktadır. Türkiye’de Cumhurbaşkanı, ABD’de ise Başkan yürütmenin başıdır. Bu yönüyle sistemler benzer bir “tek kişilik yürütme” modeli benimsemektedir.
- Seçim Yöntemi açısından da benzerlik bulunmaktadır. Her iki ülkede yürütme organı doğrudan halk tarafından seçilmekte, bu da demokratik meşruiyeti doğrudan halka dayandıran bir yapı kurmaktadır.
- Görev Süresi, Türkiye’de beş yıl, ABD’de dört yıl olarak belirlenmiş olsa da her iki sistem de süreyi sabitlemiş ve görev süresinin dış müdahalelerle kesilmesini zorlaştırmıştır. Bu durum, yürütme istikrarı açısından ortak bir ilke taşır.
- Yasama-Yürütme Ayrılığı kriteri, sistemsel benzerliklerin en önemlilerindedir. Hem Türkiye’de hem de ABD’de yürütme ve yasama organları ayrı ayrı seçilir ve görev yaparlar. Bu, başkanlık sistemlerinin temel ilkelerinden biri olan kuvvetler ayrılığına uygunluk göstermektedir.
- Bakanların Atanması bakımından ise benzer bir yapısal biçim mevcut olmakla birlikte işleyiş farklılıkları bulunmaktadır. Türkiye’de Cumhurbaşkanı, bakanları doğrudan atarken; ABD’de başkan aday gösterir, ancak bu atama Senato onayına tabidir. Bu fark, benzer görünen bir yetkinin farklı denetim süreçlerinden geçtiğini ortaya koyar.
- Yasama Faaliyetlerine Katılım noktasında da iki sistem yürütmenin yasama sürecine doğrudan katılmayacağı kuralını benimsemiştir. Bu durum, yasama organının bağımsızlığı açısından önemlidir.

- Veto Yetkisi ve Kararname Yetkisi de her iki sistemin ortak özelliklerindedir. Türkiye’de Cumhurbaşkanı yasaları veto edebilir ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilirken, ABD başkanı da benzer şekilde yasaları veto edebilir ve yürütme emirleri (executive orders) yayımlayabilir.

2.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Başkanlık Sisteminin Farklı Yönleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile başkanlık sistemi arasındaki temel farklılardan biri, seçimlerin yenilenmesine ilişkin yetki düzenlemelerinde kendini gösterir. Başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme birbirinin varlığına son veremez. Yani ne meclis başkanı görevden alabilir ne de başkan meclisi feshedebilir. Buna karşılık Türkiye’deki sistemde hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Üstelik bu karar hangi tarafça alınır alınsın, sonuç her iki organ için de geçerli olur. Örneğin, ABD’de uygulanan başkanlık modelinde, katı kuvvetler ayrılığı gereği böyle bir karşılıklı fesih yetkisi bulunmaz. Gözler’e göre (2017, s.16), bu tür bir yetkinin varlığı, bir sistemin başkanlık olarak nitelendirilmesini tartışmalı hâle getirmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ni başkanlık modelinden ayıran noktalardan biri de başkan yardımcısının belirlenme yöntemidir. Türkiye’de bu görevdeki kişi doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanırken, ABD’de başkan yardımcısı da başkanla birlikte halk oyuyla seçilir.

Bir başka önemli fark ise üst düzey kamu yöneticilerinin atanma sürecinde karşımıza çıkar. Amerikan başkanlık sisteminde bu tür atamalar, başkanın önerisiyle gerçekleşse de yasama organının yani Senato’nun onayına tabidir. Türkiye’de ise Cumhurbaşkanı, bu kişileri herhangi bir meclis denetimine tabi olmaksızın tek başına atayabilmektedir. Başkanlık sisteminde yasama ile yürütme arasında dengeyi sağlayan belirli fren ve denetim mekanizmaları varken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bu etkileşim neredeyse ortadan kalkmıştır. Bu durum, yürütme yetkisinin tamamen tek elde toplanmasına ve klasik denetim mekanizmalarının zayıflamasına neden olmuştur.

Başkanlık sistemlerinde yasama ile yürütme arasında kurulan en önemli denge araçlarından biri bütçedir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde, bütçeyi hazırlama görevi yürütmeye aittir; ancak bu belge Kongre'nin onayından geçmeden yürürlüğe giremez. Dolayısıyla, yasama organı bütçe üzerinde son sözü söyleyen merci konumundadır. Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde ise süreç biraz daha farklı işler. Burada da bütçe yürütme tarafından hazırlanıp Meclis'e sunulur; ancak Meclis bu bütçeyi kabul etmezse, yürütme organı bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranı üzerinden güncelleyerek uygulamaya koyabilir. Bu durum, yürütmeyi yasama karşısında daha güçlü bir konuma taşıırken, denge-denetim mekanizmasının zayıflamasına da neden olmaktadır. Bununla birlikte, iki sistem arasındaki farklılık yalnızca bütçe süreciyle sınırlı değildir. ABD'de başkan ile Kongre üyeleri farklı zamanlarda seçilebilirken, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimleri aynı gün yapılır. Bu uygulamanın temelinde, yasama ile yürütme arasında siyasi uyum sağlama hedefi yer almaktadır. Böylece, her iki organın aynı siyasi görüşten temsilcilerle şekillenmesi ve sistemin daha sorunsuz işlemesi amaçlanmaktadır (Bektaş, 2019, s.208).

Türkiye'de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Amerika'daki başkanlık sistemi arasında belirgin bazı farklar var. Bunlardan biri de olağanüstü hâl ilanı meselesi. Amerika'da başkan, böyle bir yetkiye tek başına sahip değil; süreç daha çok Kongre'nin ya da eyaletlerin dahil olduğu bir mekanizma üzerinden işliyor. Türkiye'de ise durum biraz daha farklı. Cumhurbaşkanı, anayasal çerçevede belirli şartlar oluştuğunda doğrudan olağanüstü hâl ilan edebiliyor. Yani bu konuda yürütme daha merkezi bir güçle donatılmış durumda. Bu fark, yalnızca iki sistemin yetki dağılımına değil, aynı zamanda kriz anlarındaki yönetim anlayışına da ışık tutuyor (Zengin, 2019, s.19).

Kamu tüzel kişiliği açısından iki sistem arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu tüzel kişilikleri yalnızca anayasa veya kanunlarla kurulabilirken, Türkiye'deki cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, anayasa ve kanunlara ek olarak Cumhurbaşkanı da kamu tüzel kişilikleri kurma yetkisine sahiptir (Zengin, 2019, s.19).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi her ne kadar başkanlık sisteminden esinlenerek oluşturulmuş olsa da aslında onun birebir bir kopyası değildir. Başkanlık sistemlerinde kuvvetler ayrılığı çok daha net ve sıkı şekilde uygulanır; yasama ile yürütme arasında karşılıklı bir denge kurulur ve bu iki güç birbirini denetleyebilir. Yani bir nevi fren mekanizması işler hâlde tutulur. Ancak Türkiye’deki sistemde bu denge biraz daha farklı. Cumhurbaşkanı hem yürütmenin tek yetkili ismi hem de pek çok atamayı doğrudan yapma gücüne sahip. Bu da yürütme yetkisinin oldukça merkezi bir yapıya bürünmesine yol açıyor. Aslında amaç, karar alma süreçlerini hızlandırmak ve yürütmeyi daha güçlü kılmak. Fakat bu güç artışı, yasama ile olan denetim ilişkisinin zayıflamasına da neden oluyor. İşte bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, klasik başkanlık sisteminden ayrılan kendine özgü bir model olarak değerlendiriliyor.

Aşağıdaki tablo ile her iki sistemin yapısal ve işleyişsel özelliklerini karşılaştırmalı olarak sunarak, benzerlikleri ve farklılıkları net bir şekilde ortaya koymaktadır. Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, bazı yönleriyle klasik başkanlık sistemine benzese de özgün yapısı ve uygulamalarıyla farklılıklar göstermektedir.

Tablo 2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Başkanlık Sisteminin Farklı Yönlerinin Karşılaştırmalı Tablosu

Farklı Yönler		
Kriter	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Türkiye)	Başkanlık Sistemi (ABD)
Yasama ve Yürütmenin Seçimleri	Genellikle aynı anda yapılır	Ayrı zamanlarda yapılabilir
Karşılıklı Fesih Yetkisi	Cumhurbaşkanı ve Meclis karşılıklı olarak seçimleri yenileyebilir	Başkan ve Kongre birbirini feshedemez
Başkan Yardımcısının Seçimi	Cumhurbaşkanı tarafından atanır	Başkan yardımcısı, başkan ile birlikte halk tarafından seçilir

Üst Düzey Atamalar	Cumhurbaşkanı tarafından yapılır; Meclis onayı gerekmez	Başkan tarafından yapılır; Senato onayı gereklidir
Bütçe Süreci	Meclis onaylamazsa, önceki yılın bütçesi uygulanabilir	Kongre onayı olmadan bütçe yürürlüğe giremez
Olağanüstü Hal (OHAL) Yetkisi	Cumhurbaşkanı OHAL ilan edebilir	Başkanın OHAL ilan etme yetkisi sınırlıdır
Kamu Tüzel Kişiliği Kurma Yetkisi	Cumhurbaşkanı, kararname ile kamu tüzel kişiliği kurabilir	Kamu tüzel kişilikleri ancak Kongre tarafından kanunla kurulabilir
Sistem Tipi	Türkiye'ye özgü model; başkanlığa benzer ama farklıdır	Klasik başkanlık sistemi; kuvvetler ayrılığı net

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Fakat tablo, aynı zamanda ciddi farklılıkları da göstermektedir.

- Yasama ve Yürütmenin Seçimleri, Türkiye’de genellikle aynı anda yapılırken, ABD’de farklı dönemlerde gerçekleşebilir. Bu, siyasal denge açısından ABD sistemini daha esnek ve bağımsız kılmaktadır.

- Karşılıklı Fesih Yetkisi, yalnızca Türkiye sisteminde mevcuttur. Cumhurbaşkanı ile Meclis karşılıklı olarak seçimleri yenileyebilirken, ABD’de Başkan ile Kongre birbirini feshedemez. Bu durum, Türkiye’de yasama ve yürütme arasında bir tür siyasal denge ilişkisi kurarken, ABD’de her bir organın bağımsızlığını mutlaklaştırmaktadır.

- Başkan Yardımcısının Seçimi, Türkiye’de atama yoluyla yapılmakta, ABD’de ise başkan ile birlikte halk tarafından seçilmektedir. Bu durum, ABD sisteminde başkan yardımcısına demokratik meşruiyet kazandırırken, Türkiye’de daha çok yürütme içi bir tercihe dayanmaktadır.

- Üst Düzey Atamalar bakımından da farklılık söz konusudur.

Türkiye’de bu yetki Cumhurbaşkanındayken, ABD’de Senato onayı gereklidir. Bu fark, yürütme gücünün sınırlandırılması açısından ABD lehine güçlü bir kurumsal denetim sunmaktadır.

- Bütçe Süreci açısından da sistemler farklı işlemektedir. Türkiye’de Meclis bütçeyi onaylamazsa önceki yılın bütçesi uygulanırken, ABD’de Kongre onayı olmadan bütçe yürürlüğe giremez. Bu fark, yasamanın yürütme üzerindeki mali kontrol gücünü göstermektedir.

- Olağanüstü Hal (OHAL) Yetkisi, Türkiye’de Cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanırken, ABD’de bu yetki anayasal ve yasal sınırlamalara tabidir. Bu durum, olağanüstü dönemlerde yürütme gücünün ne ölçüde yoğunlaştığını da göstermektedir.

- Kamu Tüzel Kişiliği Kurma Yetkisi yine Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle mümkünken, ABD’de bu yetki sadece Kongre’ye tanınmıştır. Bu fark, yasama üstünlüğü ve kuvvetler ayrılığı bakımından önemli bir ayrışma noktasıdır.

- Sistem Tipi kriteri ise iki sistemin genel karakteristiğini özetler niteliktedir. Türkiye modeli, başkanlık sisteminden esinlense de farklı kurumlar arası ilişkiler ve yetki yapısıyla kendine özgüdür. ABD ise klasik başkanlık sisteminin kurucu örneğini temsil eder.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE VE ABD'DE ÜST DÜZEY YÖNETİCİ ATAMALARI: SİYASET-BÜROKRASI İLİŞKİLERİ

Daha önce kuramsal ve sistemsal çerçevesi ortaya konulmuş olup bu bölümde ise atama yetkisine ilişkin normatif çerçevenin ötesine geçilerek, bu yetkinin siyasal düzlemde nasıl işlev kazandığı ve bunun kamu yönetimi üzerindeki yansımaları ele alınacaktır. Öncelikle, Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri'nde üst kademe yöneticilerin atanma yetkisinin kapsamı yeniden gözden geçirilecek; bu bağlamda anayasal dayanaklar, yasal düzenlemeler ve uygulamadaki yetki sınırları ortaya konulacaktır. Ardından, söz konusu atama yetkisinin siyasal saiklerle kullanım biçimi ve bunun bürokratik tarafsızlık, liyakat ilkesi ile kurumsal bağımsızlık üzerindeki etkileri karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir.

Bu kapsamda, bir yandan Amerikan başkanlık sisteminde yürütmenin siyasal atamalar yoluyla bürokrasiye etkisi ve bu etkiyi sınırlayan denetim mekanizmaları; diğer yandan Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında yürütme organının atama süreçlerinde artan merkezi rolü ve bu durumun idari yapı üzerindeki yansımaları ele alınacaktır. Böylece, iki farklı sistemde yürütme gücünün atama yetkisi üzerinden nasıl bir siyasal araç hâline dönüştüğü ve bunun kamu yönetiminin tarafsızlığı üzerindeki sonuçları karşılaştırmalı bir bakış açısıyla değerlendirilecektir.

3.1. Türkiye ve ABD'de Üst Kademe Yöneticileri Atama Yetkisi ve Kapsamı

Bu bölümde, Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri'nde yürütme organının üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi incelenmektedir. İlk olarak, Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanın sahip olduğu atama yetkisi ele alınmakta; bu yetkinin kapsamı ve uygulamadaki sınırları ortaya konulmaktadır. Ardından, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde Cumhurbaşkanının atama yapma yetkisi incelenmekte, bu kapsamda anayasal düzenlemeler ile üst kademe yöneticilerin atama usulleri ve kapsamı açıklanmaktadır.

3.1.1. ABD’de Üst Kademe Yöneticilere Yönelik Atama Yetkisi ve Kapsamı

Başkanlık sistemi çerçevesinde, ABD’de başkan önemli kamu görevlerine atama yetkisine sahip olsa da bu yetki mutlak değildir. Başkanın; Anayasa Mahkemesi yargıçları, bağımsız düzenleyici kurumların üyeleri, büyükelçiler ve üst düzey bürokratlar gibi kritik pozisyonlara yaptığı atamalar, Senato’nun onayına tabidir. Süreç, başkanın bir aday önermesiyle başlar, ancak o kişinin göreve başlayabilmesi için Senato’nun çoğunluk desteğini alması gerekir. Bu da yasama organının, yürütmenin kadro tercihlerine doğrudan müdahil olduğu anlamına gelir. Uygulamada her yasama döneminde Senato tarafından değerlendirilen ve onaylanan atama sayısı genellikle 1200 ila 1400 arasında değişmektedir. Bu mekanizma, başkanın atama yetkisini sınırlamakla kalmaz, aynı zamanda yürütme içinde alınacak kararların denetim altında kalmasını da sağlar. Böylece, sistem içinde güçler arasında bir denge kurulmuş olur (Yılmaz, 2022, s.878).

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’nın II. Maddesinin 2. Bölümünün 2. Fıkrasında şu düzenlemeler yer almaktadır: “Başkan, Senato’nun önerisi ve onayı doğrultusunda ve mevcut senatörlerin üçte iki çoğunluğunun desteğiyle, uluslararası antlaşmaları yapma yetkisine sahiptir. Ayrıca, başkan büyükelçileri, diğer diplomatik temsilcileri ve konsolosları belirlemekle de yetkilidir. Anayasa’da açıkça belirtilmeyen ancak yasama organı tarafından oluşturulacak kamu kurumlarındaki tüm üst düzey görevlendirmeler için aday göstermek ve bu kişileri atamak da Başkan’ın görevlerindedir. Bu atamalar yine Senato’nun onay sürecine tabidir. Bununla birlikte, Kongre gerekli gördüğünde, daha alt kademe kamu görevlerine yapılacak atamaların yalnızca Başkan tarafından, yargı organlarınca veya ilgili yürütme birimlerinin başkanları eliyle gerçekleştirilmesini yasal düzenlemelerle mümkün kılabilir. Bu mekanizma, yürütme yetkisinin kullanımı açısından bir denge sağlar ve aynı zamanda yasama organının denetim rolünü güçlendirerek kuvvetler ayrılığı ilkesinin etkin bir şekilde işlemesine katkıda bulunur” (ABD Anayasası, 2023).

İdare hukuku perspektifinden bakıldığında, atama ve görevden alma yetkisi, idarecilerin kendi yasal yetkileri çerçevesinde kamu görevlilerini göreve getirme ya da görevden uzaklaştırma gücünü ifade eder. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası da

bu yetkiyi başkana tanımakla birlikte, süreci tek taraflı olmaktan çıkararak dengeleyici bir mekanizma öngörmüştür. Başkan, üst düzey kamu görevlerine aday gösterebilir; ancak bu kişilerin göreve başlayabilmesi için Senato'nun onayı gerekir. Senato, adayları inceleyerek uygun görmediği takdirde atamayı reddedebilir. Bu işleyiş, Başkan'ın yürütme alanındaki etkisini sınırlandırmak ve güçler ayrılığı ilkesini korumak adına önemli bir denetim aracıdır (Söyler, 2018, s.241).

Amerikan Anayasası, kamu görevlilerinin atanmasına dair süreçte özellikle alt kademelerde görev yapacak kişiler için ayrı bir düzenleme öngörmüştür. Bu çerçevede, düşük seviyeli kamu personelinin ataması her zaman Senato onayına bağlı değildir. Kongre, gerekli gördüğü durumlarda bu yetkiyi Başkan'a, yargıya ya da yürütme organlarının başındaki isimlere devredebilir. Böylece, sadece üst düzey değil, daha alt düzey atamalarda da yetki paylaşımı yapılmış olur. Bu uygulama, sadece yürütmenin inisiyatifine bırakılmayan bir süreç yaratmakla kalmaz; aynı zamanda birden fazla otoritenin sürece dahil edilmesini sağlayarak denge ve denetim işlevini güçlendirir (Yılmaz, 2022, s.880).

Amerikan Anayasası'nın II. Maddesi, 2. Bölüm, 3. Fıkrası, başkana özel bir durumda yetki tanımaktadır. Senato'nun toplantıda olmadığı zamanlarda, başkan bu boşluğu değerlendirerek bazı kamu görevlerine geçici atamalar yapabilir. Bu atamalar, Senato tekrar toplandığında sona ermek üzere geçerlidir. Yani, Senato devre dışıyken bile kamu hizmetlerinde aksama olmaması adına başkan geçici çözümler üretebilir. Bu düzenleme, yürütmenin acil durumlarda hızlı hareket edebilmesini sağlamayı amaçlar (Yılmaz, 2022, s.880).

3.1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Atama Yapma Yetkisi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, Cumhurbaşkanı yalnızca yürütmenin başı sıfatını taşımakla kalmamış; önceki sistemde Bakanlar Kurulu'na ait olan yetkilerin büyük bir kısmını da devralmıştır. Anayasa'da düzenlendiği üzere, Cumhurbaşkanı devletin başı olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni ve milletin birliğini temsil eder; devlet organlarının düzenli ve uyumlu biçimde çalışmasını sağlamakla yükümlüdür. Özellikle üst düzey kamu görevlilerini atama ve görevden alma yetkisi, Cumhurbaşkanına bürokrasi üzerinde belirgin bir

denetim ve yönlendirme imkânı sağlamaktadır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanı hem karar alma hem de uygulamayı yönlendirme süreçlerinde merkezi bir konuma sahip olmuştur (Öztürk, 2018, s.222).

2017 Anayasa değişikliğinden önce, üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslar anayasada açık ve doğrudan bir biçimde düzenlenmemiştir. Cumhurbaşkanına belirli idari yetkiler tanınmış olmakla birlikte, bu yetkilerin kapsam ve sınırlarının net olarak tanımlanmamış olması, uygulamada belirsizliklere yol açmaktaydı. Anayasa'nın 104. maddesinin son fıkrasında, Cumhurbaşkanına seçim ve atama gibi görevler verilmiş olsa da bu ifadelerin kapsamının nerede başlayıp nerede sona erdiği hususu zaman zaman tartışma konusu olmuştur. Özellikle Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer döneminde hükümet ile yaşanan atama krizleri, yetki sınırlarının açık biçimde tanımlanmamasının uygulamada ciddi sorunlar doğurabileceğini göstermiştir. 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği ilk dönemlerde, üst kademe kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin süreçler önemli ölçüde belirsizlik taşımaktaydı. Bazı durumlarda bu atamalar doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilirken, kimi zaman ise Başbakan ve ilgili bakanların sürece dâhil olması gerekmektedir. Hangi makamın hangi yetkiyi ne ölçüde kullanabileceğinin açık biçimde tanımlanmamış olması, özellikle Cumhurbaşkanları ile hükümetler arasında dönem dönem ciddi yetki çekişmelerine yol açmıştır. Bu bölümde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile gerçekleştirilen düzenlemelerin söz konusu belirsizlikleri ortadan kaldırıp kaldırmadığı ve yeni sistemde üst düzey atamaların üstlendiği işlevlerin neler olduğu incelenecektir (Öztürk, 2019, s.79).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, daha önce Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında paylaşılan yürütme yetkisi, artık tek elde, doğrudan Cumhurbaşkanının uhdesinde toplanmıştır. Anayasa'da bu durum şu şekilde ifade edilmektedir: “Devletin başıdır; yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Devletin başı olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk milletinin birliğini temsil eder; devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.” İlk bakışta idari bir düzenleme gibi görünen bu değişiklik, gerçekte bürokrasi üzerinde kapsamlı bir denetim gücünün oluşmasına yol açmıştır. Üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınması, artık yalnızca teknik bir idari işlem niteliğinde değil, yürütme

yetkisinin merkezileşmesini doğrudan etkileyen önemli bir siyasal araç olarak değerlendirilmektedir (Öztürk, 2018, s.222).

Anayasa değişikliği öncesinde, üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin doğrudan bir anayasal düzenleme bulunmamakla birlikte, Cumhurbaşkanına yönetim ve idare alanında çeşitli seçme ve atama yetkileri tanınmıştı. Anayasa'nın 104. maddesinin son fıkrasında, Cumhurbaşkanının üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi açıkça ifade edilmiş ve "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve kanunlarla verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görev ve yetkileri kullanacağı" hükmüyle bu yetki anayasal güvence altına alınmıştır. Söz konusu dönemde Cumhurbaşkanının hem Anayasa'dan hem de yasalardan kaynaklanan çeşitli yetki ve görevleri bulunmaktaydı. Ancak bu yetki ve görevler, açık ve ayrıntılı biçimde tanımlanmamış olması nedeniyle uygulamada önemli ölçüde belirsizlik ve karmaşa yaratmış; bu durum, söz konusu yetkilerin etkin kullanımını sınırlamıştır. Özellikle Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresinde, üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına ilişkin yaşanan gerginlikler, sorunun derinliğini ortaya koymuştur. 1982 Anayasası ve bu Anayasa'ya dayanılarak çıkarılan ilk mevzuat, üst düzey yöneticilerin atanması sürecinde belirli sorunları beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, bazı atamalar doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından, ilgili kurum ve kuruluşların sunduğu adaylar arasından gerçekleştirilirken; diğerleri Başbakan ve ilgili bakanların katılımıyla yapılmaktaydı. Söz konusu çok aktörlü ve karmaşık yapı, atama süreçlerinde yetki çatışmalarına ve anayasal nitelikte krizlere yol açmıştır. Bu tür çatışma ve krizlerin nedenlerinin anlaşılabilmesi için, Anayasa'da üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin yetki alanlarının ve kapsamlarının hukuki çerçevede açık biçimde değerlendirilmesi gerekmektedir. 2017 Anayasa değişikliği ile, kamu görevlilerine ilişkin 70., 128. ve 129. maddelerde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Buna karşın, Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerine dair maddelerde kayda değer düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Özellikle Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında, Cumhurbaşkanına üst kademe yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisi tanınmış; bu atamalara ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirleneceği hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte, Anayasa'nın 128. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, üst düzey yöneticilerin nasıl yetiştirileceğinin kanunla

düzenleneceğine ilişkin hüküm muhafaza edilmiştir. Ancak söz konusu düzenleme, günümüze kadar fiilen uygulanmamıştır (Günay, 2006, s.62).

Anayasa'nın 104. ve 128. maddelerinin birlikte değerlendirilmesi, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin dikkat çekici bir yetki dağılımını ortaya koymaktadır. Cumhurbaşkanı, söz konusu yöneticileri atama ve görevden alma yetkisine doğrudan sahip olup, bu yetkinin kullanımına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamele ile düzenlenebilmektedir. Bununla birlikte, aynı yöneticilerin yetiştirilme süreci, diğer bir ifadeyle bu görevlere atanabilmeleri için gerekli niteliklerin belirlenmesi, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi gereken ayrı bir alan olarak tanımlanmıştır. Bu durum, yürütmeye üst kademe yönetici kadrolarını belirleme ve şekillendirme konusunda geniş bir yetki tanırken, aynı zamanda bu kadroların yetiştirilmesine ilişkin kuralların yasama organı tarafından belirlenmesini öngörmektedir. Böyle bir yetki paylaşımı, uygulamada yorum ve uygulama farklılıklarının yanı sıra yürütme ile yasama organları arasında potansiyel yetki çatışmalarına da zemin hazırlayabilmektedir.

Cumhurbaşkanına tanınan, üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin kapsamının daha net anlaşılabilmesi için, konu diğer ilgili anayasal hükümlerle birlikte değerlendirilmelidir. Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında vurgulandığı üzere, Anayasa'nın tüm maddeleri eşit etki ve değere sahiptir. Bu çerçevede, atama işlemi, kamu görevlilerinin statü hukukunun temel unsurlarından biri olarak kabul edilmekte olup, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca atama usul ve esaslarının kanunla düzenlenmesi gerekmektedir (Karşlı, 2020, s. 46-47).

Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası, Cumhurbaşkanına üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisini tanımaktadır. Ancak bu yetki, yalnızca atama usul ve esasları ile sınırlı olup, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca diğer statü unsurlarının düzenlenmesi kanunla yapılmalıdır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanına üst kademe yönetici atamalarına dair yetki verilmiş olmakla birlikte, atama dışındaki yönetsel hususlar, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde yasama organı tarafından düzenlenmelidir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi sonrasında üst düzey kamu yöneticilerinin statüsü, doğrudan Anayasa'nın 104. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine dayandırılmış; bu çerçevede özellikle 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, atama usulleri ve görev tanımlarını belirleyen temel düzenleme haline gelmiştir. Atama süreçlerinde ise önceki dönemin müşterek kararname veya Bakanlar Kurulu onayı gibi yöntemleri tamamen ortadan kalkmış; tüm yetki Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Sözleşmeli istihdam ve temsilci atama gibi esnek uygulamalar hızlı karar alma imkânı sağlasa da liyakat ilkesinin gölgelenmesi ve bürokrasinin siyasallaşması yönünde eleştirilere neden olmuştur. Denetim mekanizmaları ise esas itibarıyla Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı ve Devlet Denetleme Kurulu üzerinden işletilmekte, TBMM'nin soru önermeleri ve araştırma komisyonları aracılığıyla sınırlı düzeyde siyasi denetim yapılabilmektedir. Ancak gensoru gibi yasama denetim araçlarının kaldırılması, üst düzey kamu yöneticilerinin hesap verebilirlik kapasitesini önemli ölçüde daraltmış ve şeffaflık ilkesi açısından yeni tartışmaları beraberinde getirmiştir (Akbaş, 2024, s.361-382).

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin temel çerçeve, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmiştir. 2017 Anayasa değişikliğinin ardından, yeni sisteme uyum sağlamak amacıyla 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmış ve mevcut bazı kanunlar ile düzenlemeler bu kapsamda güncellenmiştir. Burada önemle belirtilmelidir ki, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yalnızca atama sürecine ilişkin teknik düzenlemeleri kapsamaktadır. Diğer statü unsurları —örneğin görev güvenceleri, mali haklar veya disiplin hükümleri— Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanunla düzenlenmelidir. Bu noktada 703 sayılı KHK, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçiş sürecinde kurumların teşkilat yapılarının yeniden düzenlenmesini sağlamış, bazı eski hükümleri yürürlükten kaldırarak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine alan açmıştır. Ayrıca, yeni istihdam türleri ihdas edilmiş ve kurulacak teşkilatlarda uygulanacak istihdam rejimlerini belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bu nedenle, 703 sayılı KHK, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin işleyişinde belirleyici bir role sahip olmuştur (Karlı, 2020, s.189).

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, üst kademe kamu yöneticisi statüsünde atanacak kişilerin unvanlarını ve atanma usullerini ayrıntılı biçimde

belirlemiştir. Bu kapsamda; bakan yardımcıları, valiler, büyükelçiler, rektörler, genel müdürler, başkanlar ve bunların yardımcıları gibi birçok üst düzey kamu görevi sayılmıştır. Kararnamede ayrıca, bu görevlere atanacak kişilerde aranacak genel ve özel nitelikler, görev süreleri ile görevden alınma usulleri açıkça düzenlenmiştir. Bununla birlikte, söz konusu düzenlemelerin yasama organının denetimine tabi olmaksızın yürütme organının takdir yetkisi içinde uygulanması, atamaların tamamen yürütmenin siyasi tercihleri doğrultusunda şekillenmesine zemin hazırlamakta ve kamu yönetiminde liyakat ilkesinin aşınması riskini artırmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, 3149 sayılı Kanun’u incelemiş ve düzenlemenin bazı hükümlerinin Anayasa’ya aykırılık teşkil ettiğini tespit etmiştir. Yapılan değerlendirme sonucunda, özellikle kanunun 1. ve 2. maddelerinin ilk iki fıkrası ile 4. maddesindeki belirli hükümler iptal edilmiştir. Mahkeme, “üst kademe yöneticisi olabileceğine dair olumlu sicil almış olmak” şeklindeki koşulun Anayasa’ya aykırı olduğuna hükmetmiştir. Bu karar doğrultusunda, geçici 1., 6. ve 7. maddeler de dâhil olmak üzere, kanunun birçok bölümü hükümsüz hâle getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, yalnızca belirli maddeleri iptal etmekle yetinmemiş; 2949 sayılı Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun’un 29. maddesine dayanarak, 3149 sayılı Kanun’un uygulanabilirliğini tamamen ortadan kaldırmış ve yürürlükten kaldırılmasına karar vermiştir. Böylelikle söz konusu düzenleme, bütünüyle hukuk sisteminden çıkarılmıştır.

2017 Anayasa değişikliğinden önce, Türkiye’de üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin bazı yasal düzenlemeler bulunmakla birlikte, bu alanda kapsamlı ve net bir yasal çerçevenin oluşturulmadığı görülmektedir. Uygulamada esas alınan iki temel yasa öne çıkmaktaydı. Bunlardan ilki, bakanlıklar ile bunlara bağlı kuruluşlardaki atamaların usulünü düzenleyen 2451 sayılı Kanun’dur. İkinci yasal dayanak ise, 2451 sayılı Kanun kapsamı dışında kalan kamu kurumlarına yönelik atama usullerini belirleyen 2477 sayılı Kanun’dur. Her iki düzenleme de belirli pozisyonlar için prosedür öngörmekle birlikte, hangi görevlerin “üst düzey yönetici” kapsamında değerlendirileceği veya bu pozisyonların nasıl tanımlanması gerektiği gibi kritik hususlarda yeterli açıklık sağlamamaktaydı (Sobacı ve Köseoğlu, 2018, s.36). Bu durum, sistemin hukuki temelinin bütüncül bir çerçeveden ziyade parçalı düzenlemeler üzerine inşa edilmesine yol açmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 11. maddesi, kamu kurumlarında görev yapan yöneticilerin kapsamını daha somut biçimde ortaya koymaktadır. Anılan maddeye göre, "üst düzey yönetici" ifadesi, yalnızca belirli bir kadro veya makamı değil; aynı zamanda kamu kaynaklarını yönetme ve kullanma sorumluluğunu üstlenen kişileri ifade etmektedir. Bu kişiler, çoğunlukla kurumun stratejik kararlarını yönlendirme yetkisine sahip olup, kamuya ait taşınır veya taşınmazların yönetiminden sorumludur. Ayrıca, kendi yetkilerinin bir kısmını diğer kamu görevlilerine devredebilen yöneticiler de bu tanımın kapsamına dâhildir. Dolayısıyla üst düzey yöneticiler, yalnızca idari karar alıcılar değil, aynı zamanda kurumun işleyişine yön veren ve alınan kararların doğrudan sonuç doğurmasını sağlayan aktörlerdir (Öztekin, 2010, s. 174–175).

Bakanlıklarda hangi pozisyonların "üst düzey yönetici" kapsamına gireceğinin belirlenmesine ilişkin yetki Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Belediyelerde bu görev genellikle belediye başkanları, il özel idarelerinde ise valiler tarafından yerine getirilmektedir. 5018 sayılı Kanun'un temel amacı, mali sorumluluk taşıyan bu kişilerin yetki ve görevlerini açık biçimde tanımlamaktır. Bununla birlikte, "üst düzey yönetici" kavramının günümüzde hâlen kesin bir tanıma kavuşturulmadığı görülmektedir. Uygulamada, bu kavram farklı biçimlerde yorumlanabilmekte ve değişkenlik gösterebilmektedir. Ayrıca, anılan kanunda "yüksek kamu yöneticisi" gibi bir terime yer verilmemesi, bu alanda tanımsal açıdan belirli boşlukların varlığını sürdürdüğünü ortaya koymaktadır (Karlı, 2020, s.189).

2017 Anayasa değişikliği öncesinde, Türk hukuk sisteminde en üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin açık ve bütüncül bir tanıma ulaşmak güçtü. Bu yöneticilerin görev, yetki ve sorumluluk alanları mevzuatta açık biçimde düzenlenmemiş; ilgili hükümler farklı kanunlarda parçalı şekilde yer almıştı. Ayrıca, söz konusu yöneticilerin hak ve yükümlülükleri çoğunlukla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gibi genel nitelikli düzenlemelere dayandırılmaktaydı (Sobacı & Köseoğlu, 2018, s.36). Ancak, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile bu alanda önemli bir düzenleme yapılmıştır. Anayasa'nın 104. maddesine eklenen 9. fıkrada, "Cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevden alır ve atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirler" hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme ile daha önce muğlak olan yetki alanı netleştirilmiş ve

Cumhurbaşkanının bu konudaki takdir yetkisi doğrudan anayasal güvence altına alınmıştır.

Anayasa'nın 128. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerine ilişkin çeşitli hususlar düzenlenmiş olup, özellikle ikinci fıkrada bu kişilerin nitelikleri, görevleri ve haklarının “kanunla düzenlenmesi gerektiği” açıkça belirtilmektedir (Ulusoy vd., 2019, s.137–181). Bu hükümden hareketle, Cumhurbaşkanının üst düzey atamalar konusundaki yetkisinin sınırları, zaman zaman tartışma konusu olmuştur. Özellikle son yıllarda, bu yetkinin kullanım biçimi ve kapsamı, yürütme organı üzerindeki etkileri bakımından dikkat çekici bulunmakta; Cumhurbaşkanının yönetimdeki belirleyici rolünü güçlendiren bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, her ne kadar anayasal çerçeve belirlenmiş olsa da uygulamada farklı yorumlar ve eleştiriler gündeme gelmiştir.

Ancak Anayasa'nın 128. maddesinin üçüncü fıkrası ile 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası birlikte değerlendirildiğinde, kamu görevlilerinin en üst kademesine ilişkin atama ve görevden alma usulünün Cumhurbaşkanı tarafından belirleneceği hükme bağlanırken; diğer yandan, yasa koyucunun bu yöneticilerin yetiştirilmelerine yönelik usul ve esasları standartlaştırma yetkisini haiz olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, Cumhurbaşkanının yürütme erki içindeki belirleyici rolü ile yasama organının düzenleyici yetkisi arasında ilginç ve dikkat çekici bir yetki paylaşımı modeline işaret etmektedir (Karslı, 2020, s.189). Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde yer alan üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda Cumhurbaşkanına yetki verilmesi konusu, Anayasanın diğer hükümleri ve yargı da dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Anayasa Mahkemesinin kararlarında ifade edildiği gibi anayasanın bütün maddeleri aynı etki ve değere sahiptir.¹

Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” ifadesi, kamu görevlilerinin atanmasının yalnızca idari bir işlem niteliğinde olmadığını, aynı zamanda statü

¹ AYM, E.2017/120, K.2018/33, K.G:28.03.2018, RG: 30397

hukukunun temel unsurlarından birini oluşturduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle, atama yetkisinin esasen kanunla düzenlenmesi gerektiği yönünde genel bir kabul bulunmaktadır. Öte yandan, Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası ile birlikte değerlendirildiğinde, üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin atama usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenebileceği anlaşılmaktadır. Bu durum, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi kapsamında, üst düzey atamalara ilişkin kuralları belirleme konusunda geniş bir takdir yetkisine sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Öte yandan, üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin statünün diğer unsurlarının düzenlenmesinde, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde, kanun koyucunun yetkisi doğrultusunda yasal düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, üst kademe kamu yöneticilerinin statü hukukunun bazı yönlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile, bazı yönlerinin ise kanunla belirlenmesi gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır (Karlı, 2020, s.189).

Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrası incelendiğinde, üst düzey kamu yöneticilerinin memur statüsünde değerlendirilebileceği sonucuna ulaşmak mümkündür. Her ne kadar bu hüküm doğrudan bir kamu görevlisi tanımı yapmasa da kamu görevlilerinin üstlendikleri görevlerin niteliğine ilişkin önemli ipuçları sunmaktadır. Nitekim söz konusu maddede, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler" ifadesine yer verilmiştir. Bu bağlamda, kamu hizmetinin devamlılığını sağlamakla yükümlü olan ve bu görevi "genel idare esaslarına göre" yürüten kişilerin kamu görevlisi olarak nitelendirilmesi mümkündür (Akyılmaz vd., 2018, s.644).

Genel yönetim ilkeleri, kamu hukukunun temelini oluşturan ve kamu yönetiminin işleyişine yön veren kurallar bütünüdür. Bu ilkeler, kamu yetkilerinin etkin, hukuka uygun ve düzenli biçimde kullanılmasını sağlayarak idari usullere yön verir (Gözübüyük, 2018, s.883). Özel yönetim ilkelerinin karşıtı olarak tanımlanan genel yönetim ilkeleri, aynı zamanda bir yönetim biçimini de ifade etmektedir (Gözler, 2019, s.650, 656). Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "asli ve sürekli görev" ibaresi ise, söz konusu görevlerin belirli bir kadroya bağlanmasını ve bu kadronun sürekliliğini ifade etmektedir (Günday, 2018, s.644-645). Bu tür pozisyonlarda görev yapan kamu görevlilerinin tam zamanlı ve kadrolu

olarak istihdam edilmeleri, hukuki bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir (Karşlı, 2016, s.38-43). Bununla birlikte, uygulamada bazı görevlerin veya pozisyonların doğrudan kişiye bağlı hale getirilebildiği de görülmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin önceki kararları incelendiğinde, başbakanlık sistemi döneminde görev yapan bakanlık müsteşarları gibi üst düzey yöneticilerin de memur statüsünde değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, kamu kurumlarının en üst kademelerinde görev yapan bu yöneticilerin kamu görevlisi oldukları hususunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın çeşitli kararlarında, görevlerin sürekliliği ile personelin statüsü arasındaki ilişkinin açık bir biçimde ortaya konduğu görülmektedir. Burada vurgulanan husus, belli bir görevin aynı kişi tarafından kesintisiz olarak yürütülmesi zorunluluğu değil; söz konusu görevlerin sürekliliğinin yanı sıra, bu görevleri ifa eden kişilerin kamu ile kurdukları uzun vadeli ve statüye dayalı bağıdır. Başka bir ifadeyle, kamu hizmetini yürüten kişilerin görevlerine sadakatle bağlı kalmaları ve kamu yararını önceleyen bir sorumluluk anlayışıyla hareket etmeleri beklenmektedir (Karşlı, 2020, s.196).

2017 Anayasa değişikliği sonrasında yürürlüğe giren yeni sistem ile, üst kademe kamu yöneticilerinin doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararıyla ve kurum dışından atanabilmesi uygulaması dikkat çekici bir yenilik olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, bu atamaların açıktan, yani kurum dışından yapılabileceği açıkça hükme bağlanmıştır. Bu kişilerin göreve başladıkları andan itibaren memur statüsünü kazanmaları öngörülmüş ve böylece genel yönetim ilkeleri çerçevesinde asli ve sürekli kamu hizmetini üstlenmeleri amaçlanmıştır. Bununla birlikte, görev süresi sona eren veya görevden alınan kişilerin kamu hizmetinden tümüyle çıkarılmasını öngören düzenleme, görev sürekliliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Zira kamu hizmetinin niteliği, kişilere bağlı geçici yapılar yerine kurumsallaşmış ve kamu yararına dayalı bir süreklilik anlayışını gerektirir. Bu bağlamda, kamu yönetiminin en üst düzey kademelerine doğrudan dışarıdan atama yapılması, idare hukukunda benimsenen görev devamlılığı ve kurumsal sadakat ilkeleriyle tam anlamıyla uyumlu görünmemektedir (İriş, 2020, s.25–26).

Karşlı (2020), Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek hususların kanun hükmünde kararname (KHK) ile düzenlenebileceğini ifade

etmektedir. 2017 Anayasa değişikliği kapsamında Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca, üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmesi öngörölmüştür. Bu çerçevede 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi incelendiğinde, iki temel düzenleme alanına sahip olduğu görölmektedir. Bunlardan ilki, üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemekte; ikincisi ise kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak atamalara yönelik hükümler içermektedir. Bu nedenle, söz konusu kararnamede yalnızca üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin hükümler ile diğer kamu personeline dair düzenlemelerin birbirinden ayrıştırılması önem arz etmektedir. Zira kararname, üst düzey yöneticilere yönelik hükümlerle sınırlı kalmamakta; kapsam dışında kalan kamu görevlilerine ilişkin atama yöntemlerini de düzenlemektedir. Ayrıca, üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin detaylı hükümler 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 34, 35 ve 36. maddelerinde de ele alınmıştır (Sobacı & Köseoğlu, 2018, s.37).

Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapılanmasında, üst kademe kamu yöneticileri oldukça geniş bir sorumluluk alanına sahiptir (Ulusoy, 2019, s.164). Bu yöneticiler, yalnızca bakanlık teşkilatlarında değil; genel idare, özel idare ve çok sayıda kamu kurumu ile kuruluşun üst yönetim kademelerinde görev yapmaktadır. Örneğin, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ve 4 sayılı Kararname'de belirtilen bakanlıklara bağlı, ilgili veya ilişkili kurumların merkez teşkilatları, taşra örgütleri ve idari, iktisadi veya sosyal alanlarda faaliyet gösteren kamu kurumlarının en üst düzey pozisyonları bu kapsama girmektedir. Bunlara ek olarak, özerk idare yapıları ile düzenleyici ve denetleyici kurumların üst yönetimleri de üst kademe kamu yöneticisi statüsü içinde değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, yerel yönetimler, sahip oldukları özyönetim özellikleri ve seçimle göreve gelen yöneticileri nedeniyle genellikle bu kapsamın dışında tutulmaktadır. Nitekim bu kurumların yaklaşık %10'u seçimle belirlenmekte ve idari yapılanmaları merkeze bağlı olmayan bağımsız bir nitelik taşımaktadır (Sobacı & Köseoğlu, 2018, s.36).

Tablo 3.1. Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye’de Atama Yetkisini Karşılaştırması

Kriter	Türkiye	ABD
Üst Düzey Yönetici Tanımı	3 sayılı CB Kararnamesi’ne göre: Bakan yardımcıları, valiler, büyükelçiler, müsteşarlar (kaldırılmadan önce), genel müdürler, düzenleyici-denetleyici kurum başkanları vb. Mali sorumluluk taşıyan ve idari karar yetkisi olan kişilerdir.	PAS (Presidential Appointments with Senate confirmation) kapsamındaki görevler: Bakanlar, bakan yardımcıları, büyükelçiler, federal yargıçlar, üst düzey ajans başkanları, önemli komisyon üyeleri vb.
Anayasal Dayanak	Anayasa m.104/9: “Cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevden alır, usul-esaslarını CB Kararnamesi ile belirler.”	ABD Anayasası, Madde II, Bölüm 2: Başkan atar; Senato’nun “Advice and Consent” (danışma ve onay) yetkisine tabidir.
Atama Yetkilisi	Cumhurbaşkanı (tek yetkili)	Başkan (nomine eder)
Onay Mekanizması	Yok. Atamalar doğrudan yürürlüğe girer.	Senato onayı zorunlu (çoğu üst kademe için). İlgili Senato komisyonu + Genel Kurul oylaması yapılır.
İstisnalar	TBMM sadece bazı bağımsız üst kurulların (RTÜK, Sayıştay vb.) üyelerini seçer; bunlar “üst kademe” tanımı içinde çoğunlukla yer almaz.	Bazı alt düzey veya geçici atamalarda Senato onayı aranmaz (ör. belirli ajans içi görevler).
Görev Süresi	Genellikle belirsiz; CB takdirine bağlı olarak görevden alınabilir.	Bazı görevler için sabit süre (ör. Federal Reserve üyeleri), bazıları başkanın görev süresi ile sınırlı.
Denetim Mekanizması	TBMM’nin doğrudan onay yetkisi yok; yalnızca soru önermeleri, araştırma komisyonları, bütçe görüşmeleri gibi yollarla dolaylı denetim yapılabilir.	Senato onayı başlıca fren mekanizmasıdır; ayrıca Kongre’nin denetim yetkileri (hearings, investigations) vardır.
Şeffaflık	Atama süreci kapalı; adaylar kamuya açıklanmadan atanabilir.	Onay süreci kamuya açık oturumlarda yapılır; adaylar Kongre’de sorgulanır.

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 3, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye’de yürütme organının atama yetkisine ilişkin temel farkları karşılaştırmalı olarak ortaya koymaktadır. Bu tabloya göre;

- Türkiye’de üst kademe kamu yöneticileri, Anayasa’nın 104. maddesinin 9. fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Bu atamaların usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir. 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne göre bu kapsam; bakan yardımcılar, valiler, büyükelçiler, genel müdürler, düzenleyici ve denetleyici kurum başkanları gibi mali sorumluluk ve idari karar yetkisi olan pozisyonları içerir.

- Türkiye’de TBMM’nin bu atamalarda doğrudan onay yetkisi yoktur. Meclis, yalnızca RTÜK veya Sayıştay gibi bazı bağımsız üst kurullara üye seçebilir; ancak bu kurumlar çoğunlukla “üst kademe” tanımını içinde yer almaz.

- ABD’de ise bu düzeydeki görevler PAS (Presidential Appointments with Senate confirmation) kategorisine girer. Başkan, bakanlar, büyükelçiler, federal yargıçlar ve üst düzey ajans başkanları gibi isimleri önerir.

- ABD Anayasası’nın II. maddesi uyarınca Senato’nun “Advice and Consent” (danışma ve onay) yetkisi devreye girer. Atamalar, ilgili Senato komisyonlarında incelenir ve Genel Kurul’da oylanır.

- Türkiye’de atama süreci kapalı şekilde yürür ve adaylar kamuya açıklanmadan atanabilir. ABD’de ise onay süreci kamuya açık oturumlarda yapılır ve adaylar Kongre’de sorgulanır.

- Görev süresi bakımından Türkiye’de üst kademe yöneticiler genellikle belirsiz süreli atanır ve Cumhurbaşkanının takdirine bağlı olarak görevden alınabilir. ABD’de ise bazı görevler sabit süreli olup (örneğin Federal Reserve üyeleri), diğerleri Başkanın görev süresiyle sınırlıdır.

- Denetim açısından Türkiye’de TBMM’nin tek aracı soru önermeleri, araştırma komisyonları ve bütçe görüşmeleri gibi dolaylı mekanizmalardır.

ABD’de ise Senato onayı başlıca fren mekanizmasıdır ve Kongre ayrıca hearings (oturumlar) ve investigations (soruşturmalar) yoluyla denetim yapabilir.

3.2. Atama Yetkisinin Siyasal Kullanımı ve Bürokratik Tarafsızlığa Etkileri

Devlet, birbirine bağlı veya birbirini kısıtlayan unsurlardan oluşan karmaşık bir mekanizma olup, merkezi bir yönetim aracılığıyla çeşitli görevlerin düzenlendiği bir yapı olarak işlev görmektedir (Poggi, 2001, s.119). Bu mekanizma içerisinde, kamu politikalarının belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunulması süreçlerinde siyaset ile bürokrasi yoğun bir etkileşim içerisindedir (Güven, 1976, s.52; Karasu, 2001, s.213). Kamu yönetimi literatürünün klasik döneminde, siyaset ve yönetim arasındaki ayrım önemli bir ilke olarak benimsenmiş olsa da kamu örgütleri siyasal sistemin birer parçası olduklarından, yönetimin tamamen bağımsız biçimde varlık göstermesi mümkün değildir (Ardanış ve Ergun, 1980, s.4). Zira yönetim, toplumsal, siyasal ve ekonomik sistemler içerisinde var olur ve bu bağlamda en fazla etkilendiği alan siyasal yapıdır. Personel yönetimi de idarenin bir unsuru olarak siyasal sistemden önemli ölçüde etkilenmektedir (Güven, 1976, s.59). Toplumsal-siyasal sistem aracılığıyla kamu personel sistemi, bürokrasinin genişletilmesi veya daraltılması üzerinde belirleyici rol oynayabilmektedir. Siyasal güç, üstün irade ve güç kullanma tekeli gibi niteliklerin yanı sıra, kalıcı ve meşru otorite ile çok boyutlu bir siyasal ilişkiler ağını ifade etmektedir (Çetin, 2003, s.36-37). Bununla birlikte siyasal iktidar, başkalarının davranışlarını belirli bir çerçevede yönlendirme ve nihai kararları alma yetkisine sahiptir (Capani, 1996, s.49). Siyasal gücün halka karşı sorumluluğu, yönetimin de siyasal iktidara karşı sorumlu olması gerektiği ilkesiyle birleştiğinde, yönetimin siyasete bağımlılığını artırmakta ve siyasal otoritenin gücünü pekiştirmektedir. Bu durum, idarenin siyasal iktidara bağlılığını güçlendirmekte ve yürütme organında çeşitli sorunların ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır. Siyasal kurumlar temel politika tercihlerini belirlerken, idare bu tercihleri hayata geçirecek kararları almakla yükümlüdür (Altunok, 2016, s.167).

Mouzelis’e (2001, s.35) göre bürokratin temel nitelikleri; tarafsızlık, uzmanlık ve hiyerarşik itaattir. Bu çerçevede bürokrasi, siyasal iktidar tarafından belirlenen

hedefleri uygulamakla yükümlüdür ve bürokratin asli sorumluluğu, amirlerinden gelen talimatları eksiksiz biçimde yerine getirmektir. Öte yandan, siyasetçiler halk tarafından seçilmeleri nedeniyle kamu adına karar alma yetkisini ellerinde bulundurmakta ve bu suretle halk iradesini temsil ettikleri iddiasıyla meşruiyet kazanmaktadırlar (Emre, 2003, s.186). Bu meşruiyet algısı, siyasetçilerin bürokrasi karşısında kendilerini daha üst konumda görmelerine yol açmaktadır. Siyasal aktörler, kamu idaresini özellikle bütçe ve personel politikaları aracılığıyla denetlenebilir bir alan olarak değerlendirebilmekte ve bürokrasinin tüm kademelerine müdahale etme yetkisine sahip oldukları varsayımından hareket edebilmektedirler. Bu durum, iktidar sahiplerinin kendi siyasal görüş ve tercihlerine uygun kişileri kamu kadrolarına yerleştirme eğilimini güçlendirmektedir (Altınok, 2016, s.167). Böylece bürokrasi, tarafsız bir kamu aygıtı olmanın ötesinde, siyasal iktidarın bir uzantısı olarak hareket eden bir araca dönüşebilmektedir (Demir, 2011, s.64). Bu süreçte kamu görevlileri yalnızca kendi görev tanımlarıyla sınırlı kalmayıp, aynı zamanda siyasal nüfuz mücadelelerinin bir parçası hâline gelmektedirler (Emre, 2003, s.187). Özellikle üst kademe kamu yöneticiliklerinde görülen vesayet ilişkileri ve yetki alanını genişletme girişimleri, kamu personel sisteminin istikrarını zayıflatabilmektedir. Bu bağlamda bürokrasinin siyasallaşması, kamu görevlilerinin liyakatten ziyade siyasal sadakat esasına göre atanması şeklinde tanımlanabilir. Hükümetin kendi politikalarını etkin biçimde uygulama arzusu, zamanla bürokrasiyi partizan tercihler doğrultusunda şekillendirme eğilimini güçlendirmekte; bu da yönetim aygıtının siyasallaşmasına zemin hazırlamaktadır (Çınar, 1997, s.10). İdari siyasallaşma ise, doğrudan kamu personelinin atanmasında siyasi kriterlerin öncelikli hâle gelmesi olarak tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2012, s.212).

Amerika Birleşik Devletleri'nde, bu durum 19. yüzyılda Yağma Sistemi (Spoils System) olarak bilinen, personel sisteminin hükümet personellerinin, hükümetin yandaşlarına verilmesiyle tamamen siyasileşmiş olduğu bir dönemde kendini göstermiştir (Garvey, 1997, s.29). Bu uygulama, farklı ülkelerin idari yapılarında da örneklenmekte olup, yönetim bilimi literatüründe genellikle az gelişmiş ülkelerde yönetim örgütlerinin bozulduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilir (Oktay, 1985, s.189). Politize olma, özellikle hükümet değişikliği dönemlerinde kendini gösteren bir durumdur. İktidarlar değiştiğinde, atama yetkileri bürokrasiyi

gerektiği gibi şekillendirmek için kullanılır; iktidara gelen parti ya da partiler yeni kadrolar ve pozisyonlar yaratır. Bu atamalar, siyasi atama olarak nitelendirilir ve yalnızca üst düzey yöneticilerle sınırlı kalmaz, orta ve alt düzey yöneticiler için de geçerlidir (Güran, 1980, s.42; Eryılmaz, 2012, s.212). İktidara gelen siyasi partiler, kendi tüzük, program ve seçmen vaatlerine dayanarak politikalar uygularlar. Yönetim hiyerarşisinin üst kademelerinde yer alan, stratejik ve siyasal karar alma süreçlerinde etkili olabilecek konumdaki kadrolara, kendilerinin ve partilerinin düşünce ve görüşlerine uygun kişileri görevlendirme güdüsü, özellikle bakanlar arasında yaygındır (Altunok, 2016, s.168).

Türkiye’de 1973 sonrasında başlayan koalisyon hükümetleri dönemi, bürokrasinin siyasallaşma sürecini hızlandıran bir zemin oluşturmuştur. Bu dönemde, iktidar partilerinin bürokrasiyi kendi yandaşlarıyla doldurma eğilimi daha da görünür hâle gelmiştir. Özellikle nitelik ve liyakat yerine partiye olan yakınlık üzerinden yapılan atamalar, kamu yönetiminde profesyonellikten uzak bir yapı doğurmuştur. Bürokratik kadroların önemli bir kısmının, mesleki yeterlilikten çok siyasi sadakat esasına göre belirlenmesi, devlet yönetimini doğrudan siyasetin etkisi altına sokmuştur. Eryılmaz (2002, s.151), bu gelişmeyi, bürokraside özellikle üst ve orta kademelerde görev yapan yöneticilerin siyasal etkilenim hızının artması şeklinde değerlendirmektedir.

Ardanç ve Ergun’un (1980, s.10-11) yapmış olduğu analizde, 1978 ve 1980 yılları arasında üst düzey bürokratik atamalarla ilgili önemli değişiklikler yaşanmıştır. 17 Ocak 1978 ile 1 Ağustos 1978 tarihleri arasında, 206 üst düzey yönetici görevden alınmış ve yerine 320 yeni atama yapılmıştır. Ayrıca, 1 Aralık 1979 ile 1 Mayıs 1980 tarihleri arasında, 1223 üst düzey yönetici görevden alınmış ve 1367 yeni atama gerçekleştirilmiştir. Bu süreç, siyasi müdahalelerin bürokrasiye ne denli etki ettiğini ve bürokratik yapının sürekli olarak yeniden şekillendirildiğini göstermektedir.

Kamu politikalarının oluşturulma sürecinde pek çok aktör rol oynamakta; ancak bu süreçte en belirgin gerilim, bürokratlar ile siyasetçiler arasında ortaya çıkmaktadır. Her iki tarafın da politika yapım sürecini kendi denetimi altına alma isteği, kaçınılmaz olarak bir güç mücadelesine yol açmaktadır (Emre, 2003, s.189). Gerek siyasi karar alıcılar gerekse bürokratik yapılar, politika yapım sürecinde etkili

olma çabası içindedir. Bununla birlikte, bu etkileşim çoğu zaman iş birliğinden ziyade çatışma ve karşıtlık temelinde şekillenmektedir. Yaklaşık bir asırdır tartışılmakta olan ve kamu yönetimi literatürünün temel meselelerinden biri hâline gelen “siyaset–bürokrasi ayrımı” ise, günümüzde hâlen net bir şekilde çözümlenmiş değildir (Tahmasebi ve Musavi, 2011, s.130).

Yürütme organı, siyasal hedeflerini daha etkin biçimde hayata geçirebilmek amacıyla çoğu zaman kendisiyle uyumlu ve ideolojik açıdan yakın kamu görevlileriyle çalışmayı tercih etmektedir. Bu doğrultuda, siyasetçilerin bürokrasiyi yönlendirme aracı olarak en sık başvurduğu mekanizmalardan biri atama yetkisidir. Bu durum, liyakatten ziyade sadakat ve ideolojik yakınlığın ön plana çıkmasına yol açmakta; kamu hizmetini doğrudan hükümete, hatta hükümeti oluşturan siyasi partiye bağımlı hâle getirmektedir (Demir, 2011, s.80). Siyasi atamaların yaygınlaşması, memurların mesleki yetkinliklerini geliştirmek yerine siyasal ilişkiler ve parti bağlantıları üzerinden yükselmeyi daha cazip görmelerine neden olmaktadır. Böyle bir ortamda bürokratlar, bilgi ve becerilerinden çok, siyasi otoriteye olan yakınlıkları ve sadakatleri üzerinden değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2012, s.212-213).

İktidar sahiplerinin, kamu kadrolarını şekillendirme sürecindeki etkisi göz ardı edilemez. Siyasal gücü elinde bulunduran aktörler, bu gücü pekiştirmek amacıyla genellikle kendilerine sadık isimleri stratejik pozisyonlara atamayı tercih eder. Böylece sadakat, çoğu zaman liyakatin önüne geçer. Bu süreçte, bürokrasi içerisinde kimi zaman görünür olmayan ancak etkili klikler oluşur; bu gruplar hem konumlarını sağlamlaştırmakta hem de devletin kaynaklarını kendi lehlerine kullanma eğilimi göstermektedir. Sistemin dışında kalan aktörler ise benzer pozisyonlara ulaşmak amacıyla daha sert bir rekabet sürecine girmektedir (Emre, 2003, s.198). Bu bağlamda, hükümetin yasaları ve düzenlemeleri kullanma biçimi de belirleyici bir rol oynamaktadır. Zira iktidar, sahip olduğu kurumsal ve sistemsal yetkileri yalnızca kamu yararı için değil, kimi zaman kendi siyasal hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla da kullanabilmektedir (Mises, 2010, s.70). Personel atama yetkisi bu noktada, yalnızca teknik ve idari bir işlem değil, aynı zamanda siyasal gücün görünür bir tezahürü ve doğrudan siyasi iradenin yansıması hâline gelmektedir. Dolayısıyla atamalar, idari bir

tercihin ötesinde, yürütmenin yönetim anlayışının da önemli bir göstergesidir (Altunok, 2016, s.169).

Atama yetkisi, bürokrasilerin yapısını ve işleyişini şekillendiren temel unsurlardan biri olarak, aynı zamanda güçlü bir siyasi araç niteliği taşımaktadır. Siyasal iktidarın diğer iktidar ilişkilerinden ayrılan en belirgin özelliği, hiyerarşik üstünlükleri bulunan ve tek yönlü karar alma mekanizmasına sahip bir yapı olmasıdır. Atama kararlarının dağılım biçimi ise kamu yönetiminin örgütsel kökenlerini ve hiyerarşik yapısının temel dinamiklerini yansıtmaktadır (Altunok, 2016, s.168).

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, kamu personel rejiminin yasal zemini önemli ölçüde değişmiştir. Her ne kadar 2451 ve 2477 sayılı Kanunlar teknik olarak yürürlükte kalmış olsa da üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin temel düzenleme artık 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmaktadır. Bu kararname uyarınca bakan yardımcılar, müsteşarlar, genel müdürler ve valiler gibi kritik pozisyonlara yapılacak atamalar doğrudan Cumhurbaşkanı'nın yetkisine bırakılmıştır (Resmî Gazete, 2018). Böylece atama süreçleri, merkezi bir yürütme iradesinin kontrolü altına girmiştir. Bu değişim, yürütmenin bürokrasi üzerindeki etkisini gözle görülür biçimde artırmış; kamuoyunda siyasi kadrolaşma tartışmalarını gündeme taşımıştır. Akademik literatürde ise bu dönüşüm, yürütme yetkilerinin belirgin biçimde merkezileşmesi ve bürokratik özerkliğin zayıflaması olarak değerlendirilmektedir (Akdoğan, 2021, s.117; Duman, 2020:143).

Türkiye'de kamu personel rejiminin şekillenmesinde 1960'lı yıllar belirleyici bir dönemeçtir. Bu yıllarda, liyakate dayalı bir sistem kurma hedefiyle çeşitli adımlar atılmış olsa da sonuçlar beklentilerin gerisinde kalmıştır. 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile liyakat, sistemin üç temel ilkesinden biri olarak yasal zemine oturtulmuştur. Ancak işler uygulama safhasına geldiğinde tablo farklılaşmıştır. Bürokratik yapının içinde, liyakatten çok siyasi yakınlık, hemşerilik, okul arkadaşlığı, dini aidiyet ya da soy bağı gibi unsurların belirleyici olduğu bir ortam ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, teoride öne çıkarılan liyakat anlayışına karşın, pratikte itaat ve sadakat gibi normlar daha etkili hale gelmiştir (Eryılmaz, 2002, s.150).

1971 Muhtırasının ardından yapılan anayasa değişiklikleriyle birlikte, Türkiye’de bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişki farklı bir boyut kazanmaya başladı. Özellikle askeri müdahaleler sırasında üst kademe atamaların olağandışı hız kazandığı gözlemlendi (Eryılmaz, 2002, s.150-151). 1973 yılında koalisyon hükümetinin iş başına gelmesiyle birlikte ise kamu hizmetindeki görev değişimlerinin, Cumhuriyet tarihinde daha önce görülmemiş bir yoğunluğa ulaştığı ifade edilebilir (Heper, 1974, s.165). Koalisyon ortakları, bürokrasinin hemen her kademesine kendi partilerini yerleştirirken; sanki her bakanlık, tek tek bir partinin özel alanıymış gibi bir durum ortaya çıktı. Yeni sivil bürokrat kadroları da bu süreçte hızla oluşturuldu. Liyakat, deneyim ya da yönetsel yetkinlik gibi geleneksel ölçütlerin yerini; sadakat, gizlilik ve partizan bağlılık aldı. Gücün el değiştirmesi, bürokrasideki üst düzey değişimleri de beraberinde getirince, yöneticiler görevlerini icra etmekten çok yerlerini kaybetme kaygısına odaklanmaya başladı. Bu da onları uzun vadeli planlar yapmaktan uzaklaştırdı. Kurumsal hedeflerle uyumlu politikalar üretmek yerine, kendi pozisyonlarını koruma refleksi öne çıktı. Bu tür gelişmeler, kamu hizmetinin neredeyse tüm alanlarında aksamalara ve verimsizliklere neden oldu. Oysa kamu yönetiminin, siyasi ortamdan bağımsız olarak hizmet kalitesini artırmayı her zaman öncelikli hedef olarak görmesi gerekir (Altınoluk, 2016, s.170-172).

Bürokrasinin her düzeyindeki atamalar önem taşısa da özellikle üst düzey bürokratik atamalar daha büyük bir öneme sahiptir. Osmanlı-Türk bürokrasisinde de bu durum geçerli olmuştur. Osmanlı döneminde tepe rütbelere, öncelikle siyasi görevler verilmiş ve bu süreç siyasallaşmadan büyük ölçüde etkilenmiş bir kadro oluşturulmuştur (Heper, 1974, s.29). 2. Abdülhamit’in 1909’da tahttan indirilmesiyle birlikte, askeri ve sivil bürokratlar, imparatorluğun siyasi sahipleri haline gelmişlerdir. Siyaset ve yönetim arasındaki bu belirsiz fark, Osmanlı döneminde ve Birinci Dünya Savaşı süresince devam etmiş ve Cumhuriyet bürokrasisine de aktarılmıştır (Turan, 2018, s.144-145).

Her siyasi dönem, bürokrasinin belirli kesimlerini ön plana çıkarma eğilimindedir. Örneğin, Çin Cumhuriyeti’nin ilk yıllarında askeri kökenli bürokratlar, diğer bürokratik gruplara kıyasla daha etkili bir konumda bulunurken; din görevlileri ve sivil memurlar görece geri planda kalmıştır. Türkiye’de ise Kurtuluş Savaşı

sonrasında askerî bürokrasinin etkisi kademeli olarak azalmış, yerine sivil bürokrasinin daha görünür ve etkin olduğu bir yapı geçmiştir (Heper, 1974, s.100-101). Osmanlı'dan devralınan güçlü bürokratik mirasın ardından Cumhuriyet döneminde şekillenen Türk bürokrasisi, zamanla kendisini devletin asli unsuru olarak gören bir anlayış geliştirmiştir. Bu bağlamda, valiler, büyükelçiler ve generaller gibi üst düzey memurlar, çoğu zaman atanmış olmalarına rağmen, davranış ve tutumlarıyla seçilmiş aktörler gibi hareket etmişlerdir.

Siyaset ile bürokrasi arasındaki uyumun sağlanamadığı durumlarda, idari takdir yetkisi çoğu zaman adalet ilkesinden uzak bir biçimde kullanılabilir. Bu tür ortamlarda bürokratik kararlar, siyasal süreçleri engelleyebilecek birer bariyere dönüşebilmektedir (Durgun, 2012, s.246). Bunun tersi de mümkündür; kimi zaman siyasal aktörlerin bürokrasiye doğrudan müdahalesi, karar alma mekanizmalarının işleyişini aksatabilmektedir. Bu dengeyi kurma sürecinde bürokratların tarafsızlığını yitirerek siyasi yönelimler sergilemesi, devletin tarafsız niteliğini zedelemektedir. Kayırmacılığın “bizden olanlar” ve “olmayanlar” şeklinde kurumsallaşması ise, kamusal görevlerin eşitlik ilkesine aykırı biçimde yürütülmesine zemin hazırlamaktadır (Aydın, 2012, s.65). Nihayetinde, devlet tarafsız bir kamu hizmeti sunan aygıt olmaktan çıkarak belirli bir siyasi partinin etkili aracına dönüşebilmekte; bu durum, siyasetçi ile kamu görevlisi arasındaki sınırların giderek silikleşmesine ve siyasi atamaların bürokratik denetim mekanizmalarını işlevsizleştirmesine neden olabilmektedir (Heywood, 2011, s.470).

Bürokratik siyasallaşma, hükümetlerin oluşturduğu ve uyguladığı kamu personel politikalarında açık biçimde görülmektedir. Bu olgu, özellikle liyakat ilkesinden taviz verilmesi yoluyla kendisini göstermekte; siyasi iktidarın bürokratik kadrolara kendi yandaşlarını yerleştirmesiyle daha da belirginleşmektedir. Böylece, yürütme organı hem bürokratik tutum ve davranışlar üzerinde etkisini artırmakta hem de kamu personel sistemini kendi siyasi hedefleri doğrultusunda şekillendirmektedir (Altınok, 2016, s.171).

Öte yandan, Amerika Birleşik Devletleri'nde atama yetkisi anayasal sınırlarla çevrilmiştir. Başkanın doğrudan atama yapabildiği üst düzey kamu görevleri sınırlı sayıda olup, yaklaşık 1.200 kadar üst kademe atama için Senato'nun “advice and

consent” mekanizması çerçevesinde onay alması gerekmektedir (Kerwin & Furlong, 2018, s.66). Bu sistem, yürütmenin atama gücünü frenlemek üzere tasarlanmış anayasal bir kontrol mekanizmasıdır. Ancak pratikte bu yapı da tam anlamıyla tarafsızlığı sağlayamamaktadır. Başkanlar, politik ajandalarına uygun adayları tercih ederek kurumlar üzerindeki ideolojik etkilerini artırabilmektedir (Lewis, 2008, s.115). Özellikle 2000 sonrası dönemde John Bolton’un (BM Elçiliği), Neera Tanden’in (OMB Başkanlığı), Ronny Jackson’ın (Gazi İşleri Bakanlığı) ve Saule Omarova’nın (Para Politikası Denetimi) atamaları ya Senato tarafından reddedilmiş ya da siyasi baskılar sonucu geri çekilmiştir (Pfiffner, 2011, s.89; Mackenzie, 2001, s.122). Bu örnekler, ABD’de siyasi denetim mekanizmalarının varlığına rağmen atama yetkisinin siyasal amaçlarla kullanılabilmesini; ancak Türkiye ile kıyaslandığında kurumsal bağımsızlığı koruyacak daha güçlü denge-denetim unsurlarının mevcut olduğunu göstermektedir.

Siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişki, özellikle üst düzey bürokratların siyasallaşması meselesiyle doğrudan bağlantılıdır. Bu konumdaki bürokratların, alt kademedekilere kıyasla siyasal iradeye daha fazla bağlılık gösterdiği yönündeki yaygın kanaat, kamu yönetiminde siyasi müdahalenin sınırlarına ilişkin tartışmaları kaçınılmaz kılmaktadır. Bu bağlamda, siyasi etkilerin kamu personel sistemine hangi ölçüde nüfuz edebileceği sorusu, genellikle yönetim sisteminin siyasal niteliğiyle birlikte ele alınmaktadır (Heywood, 2011, s.470; Tahmasebi ve Musavi, 2011, s.141).

Devletin denetim kapasitesini pekiştirme isteğiyle birlikte, kamu personel sisteminde bazı yeni eğilimler ortaya çıkmıştır. Özellikle “temsilci atama” ve “sözleşmeli kadrolama” gibi yöntemler, belirli uygulamaların önünü açarak bürokraside görev devir hızının artmasına yol açmıştır (Demir, 2011, s.80). Bu süreç, kamuoyunda kayırmacılık ve ayrımcılık algılarını güçlendirmiştir. Nitekim Kamu Görevlileri Etik Kurulu verileri de bu algının temelsiz olmadığını göstermektedir. 2013 yılında yapılan 326 başvurudan 62’si, 2014 yılında ise 218 başvurudan 87’si doğrudan bu tür iddialara ilişkindir (Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2013, s.12; 2014, s.9). Söz konusu raporlar, etik sorunların kamudaki siyasal ve idari ilişkiler üzerinde belirgin bir etki yarattığını ortaya koymaktadır.

3.3. ABD’de Siyasi Atamalar ve Bürokrasiye Etkileri

Amerikan başkanlık sisteminde yürütmenin atama yetkisi, salt teknik bir idari işlem olarak değil, başkanın siyasal gücünü kullanabildiği en önemli alanlardan biri olarak değerlendirilir. Anayasa’nın II. Maddesi ile güvence altına alınan bu yetki, başkana yalnızca yürütme faaliyetlerini organize etme değil, aynı zamanda kamu politikalarına ideolojik yön verme imkânı da tanımaktadır (Kerwin & Furlong, 2018, s.66). Başkan, yaklaşık 4.000 üst düzey pozisyonu doğrudan belirleme yetkisine sahip olup, bunların yaklaşık 1.200’ü Senato onayına tabidir (Lewis, 2008, s.115). Böylece yürütme organı, yalnızca politika üretmekle kalmaz, aynı zamanda bürokratik yapının işleyiş biçimini de önemli ölçüde şekillendirir. Bu durum, etkin yönetim açısından avantajlar sağlasa da zaman zaman kamu hizmetinin tarafsızlığı ilkesiyle gerilim yaratabilmektedir.

2000 sonrası dönemde Amerika Birleşik Devletleri’nde başkan tarafından yapılan bazı üst düzey atamalar, Senato’nun onay sürecinde engellemelerle karşılaşmış veya çeşitli siyasi nedenlerle geri çekilmiştir. Bu durum, yürütmenin atama yetkisinin yasama organı tarafından nasıl sınırlandırılabilmesine dair dikkat çekici örnekler sunmaktadır. Söz konusu engellemeler, başkanların atama yetkisini kullanırken karşılaşabilecekleri siyasal zorlukları ve Senato’nun denetim mekanizmasındaki etkisini ortaya koymaktadır. Örneğin, Başkan Joe Biden’ın Office of Management and Budget (OMB) Direktörlüğü’ne aday gösterdiği Neera Tanden, geçmişte sosyal medyada yaptığı paylaşımlar nedeniyle yalnızca Cumhuriyetçi senatörler arasında değil, bazı Demokrat senatörler arasında da tepkiyle karşılandı. Bu tepkiler sonucunda süreç, Senato oylamasına gelmeden adayın kendi isteğiyle geri çekilmesiyle son buldu (Fritze, 2021). Benzer şekilde, Donald Trump döneminde Beyaz Saray’ın başhekimini Ronny Jackson, Gazi İşleri Bakanlığı’na aday gösterildiğinde, hakkındaki kötü yönetim iddiaları ve görev suistimali suçlamaları nedeniyle Senato desteğini kaybetti ve adaylıktan vazgeçti (Sprunt, 2018). Başkan Biden’ın 2021 yılında Para Politikası Denetimi Ofisi (OCC) başkanlığına aday gösterdiği Saule Omarova da yoğun muhalefetle karşılaştı. Cumhuriyetçilerin yanı sıra bazı Demokrat senatörler de ideolojik farklılıklar nedeniyle adaylığa itiraz etti; bu süreç sonunda Omarova adaylıktan çekildi (Horsley, 2021). Daha önce, George W.

Bush döneminde Birleşmiş Milletler Daimî Temsilciliği'ne aday gösterilen John Bolton, sert dış politika söylemleri ve istihbarat raporlarını manipüle ettiği iddiaları nedeniyle Senato'dan onay alamamış; bu nedenle görevine ancak geçici bir atama ile getirilebilmişti (Walsh, 2018). Bu örnekler, ABD'de yürütmenin atama yetkisinin yalnızca anayasal bir yetki olmadığını; aynı zamanda siyasi denetim, partiler arası dengeler, ideolojik uyum ve kamuoyu algısının bu süreçte belirleyici rol oynayabildiğini açıkça ortaya koymaktadır (Mackenzie, 2001, s.123).

Amerikan başkanlık sisteminde atama süreçleri, yalnızca bürokratik yapının şekillenmesini sağlamakla kalmaz; aynı zamanda kamu hizmetinin temel ilkeleri arasında yer alan tarafsızlık, etik standartlar ve kamu yararı anlayışını da doğrudan etkiler. Bu süreçte, yönetsel gerekliliklerin yanı sıra siyasi tercihler de önemli rol oynayabilmektedir. Kimi durumlarda, liyakat ilkesi ikinci plana itilerek ideolojik uyum veya siyasi sadakat gibi kriterler ön plana çıkabilmektedir. Böyle bir eğilim, kurumsal bağımsızlığı zayıflatmakta ve kamu yönetiminde tarafsızlık ilkesine yönelik güveni aşındırmaktadır (Dull & Roberts, 2009, s.45).

3.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Siyasi Atamalar ve Bürokrasiye Etkileri

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte Türkiye, parlamenter sistemden çıkarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçmiştir. Bu değişiklik sonucunda yürütme yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanının uhdesinde toplanmış; yasama ve yargı organları üzerindeki dolaylı etki alanı genişlemiştir (Yavuz, 2023, s.142). Üst düzey kamu yöneticilerinin belirlenmesi konusunda Cumhurbaşkanına tanınan takdir yetkisi, atama süreçlerinde merkezi bir unsur haline gelmiştir (Akdoğan, 2021, s.45).

Parlamenter sistem döneminde bazı üst kademe atamaları Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı onayıyla yürütülürken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bu süreç, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi doğrultusunda doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmektedir (Aydın, 2019, s.75). Bu düzenleme, atama süreçlerini daha merkezi bir yapıya kavuşturmuş; denetim mekanizmalarının sınırlı kalmasına ve yürütme üzerindeki demokratik denetim araçlarının zayıflamasına zemin hazırlamıştır (Akdoğan, 2021, s.47). Bu durum, atama

kararlarında liyakat ilkesi yerine sadakat unsurunun öne çıktığı yönündeki akademik değerlendirmeleri gündeme getirmiştir (Eryılmaz, 2021, s.207; Duman, 2020, s.143).

Söz konusu yetki yoğunluğu, yalnızca üst düzey kadrolarla sınırlı kalmamış; orta ve alt düzey pozisyonlara yapılan atamalarda da etkili olmuştur. Özellikle kamuya giriş mülakatlarında nesnel ölçütler yerine referans temelli değerlendirmelerin öne çıkması, bürokrasinin tarafsızlığı ve hizmet kalitesi bağlamında eleştirilmektedir (Yıldız, 2022, s.189; Eryılmaz, 2021, s.209). Bağımsız düzenleyici kurumlara yapılan atamalarda da benzer bir eğilim söz konusudur. Örneğin RTÜK ve BDDK gibi kurullara ilişkin atama süreçlerinin, temsilde denge ve kurumsal bağımsızlık ilkeleri bağlamında tartışmalara yol açtığı belirtilmektedir (Köse, 2020, s.212; Altınok, 2023, s.163).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin uygulanmaya başlamasıyla birlikte, üst düzey atamalarda dikkat çeken bazı gelişmeler yaşanmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen bazı atamaların, kamuoyunda liyakat ve kurumsal tarafsızlık ilkeleri açısından tartışmalara konu olduğu görülmektedir. Örneğin, 2021 yılında Boğaziçi Üniversitesi'ne Prof. Dr. Melih Bulu'nun üniversite dışından ve doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla rektör olarak atanması, akademik çevrelerde ve öğrenci topluluklarında üniversite özerkliği bağlamında eleştirilmiş ve uzun süreli protestolara neden olmuştur (VOA Türkçe, 2023).

Benzer şekilde, 2020-2021 yılları arasında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda kısa aralıklarla gerçekleşen başkan değişiklikleri, para politikalarının bağımsızlığına yönelik endişeleri artırmış ve kurumun özerkliğine ilişkin tartışmaları gündeme getirmiştir (Euronews, 2021). Ticaret Bakanı Ruhsar Pekcan'ın görev döneminde, eşinin ortağı olduğu bir şirketten bakanlığa yapılan dezenfektan alımı iddiaları da çıkar çatışması tartışmalarına yol açmış ve bakanın görevden alınmasıyla sonuçlanmıştır (Euronews, 2021).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'na yapılan bazı atamalar da akademik ve yönetsel yetkinlik yerine siyasi sadakat vurgusu nedeniyle kamuoyunda eleştirilmiştir (Evrensel, 2018). Dışişleri Bakan Yardımcısı Yasin Ekrem Serim 'in 2024 yılında KKTC Lefkoşa Büyükelçiliği'ne atanması da diplomatik tecrübe eksikliği iddiaları ve

kamuoyundaki tartışmalı ilişkileri sebebiyle kamuoyunda tartışmalara konu olmuştur. Artan tepkiler üzerine bu atama geri çekilmiştir (Cumhuriyet, 2024).

Ayrıca, eski Avrupa Birliği Bakanı Egemen Bağış'ın 2019 yılında Prag Büyükelçiliği görevine getirilmesi, geçmişte hakkında ortaya atılan iddialar nedeniyle tarafsızlık ve temsil yeterliliği açısından eleştirilmiştir (BBC Türkçe, 2019). 2023 Kahramanmaraş depremleri sonrasında Kızılay'ın elindeki çadırların sivil toplum kuruluşlarına satılması da kriz yönetimi ve kamusal sorumluluk ilkeleri çerçevesinde yoğun tartışmalara sebep olmuştur (DW Türkçe, 2023).

Tüm bu örnekler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin uygulanmasıyla birlikte atama süreçlerinin daha merkezi bir yapıya dönüştüğünü, yürütmenin takdir yetkisinin genişlediğini ve bu durumun bazı durumlarda liyakat, kurumsal özerklik ve hesap verebilirlik ilkeleri üzerinde etkili olabildiğini göstermektedir. Bununla birlikte, mevcut sistemde atamaların daha etkin bir kurumsal denetim mekanizmasına tabi tutulması gerektiği yönündeki değerlendirmeler literatürde ve kamuoyunda yer bulmaktadır (Altınok, 2023, s.169).

SONUÇ

Yürütme organının atama yetkisi, siyaset-bürokrasi ilişkisini şekillendiren en önemli unsurlardan biridir. Özellikle demokratik sistemlerde bürokratik yapıların tarafsızlığı, liyakat esaslı işleyişi ve siyasi müdahalelere karşı kurumsal direnç geliştirmesi, yürütmenin bu yetkiyi nasıl kullandığıyla yakından ilişkilidir. Bu bağlamda, Türkiye Cumhuriyeti'nde 2017 Anayasa değişikliğiyle yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Amerika Birleşik Devletleri'nin başkanlık sistemi, atama yetkisinin kapsamı ve denetimi açısından karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Çalışmada, her iki sistemde yürütmeye tanınan atama yetkisinin kapsamı, bu yetkinin hangi denetim mekanizmalarına tabi olduğu ve atama kararlarının siyasal nitelik kazanması ile liyakat ilkesine yansımaları ayrıntılı biçimde incelenmiştir.

Türkiye'de yürütme organının yetki alanı, tarihsel süreçte anayasal düzenlemelerle kademeli şekilde genişlemiştir. 1961 Anayasası parlamenter sisteme uygun olarak yasama-yürütme dengesini gözetirken; 1971 değişiklikleri ve özellikle 1982 Anayasası ile yürütme yetki bakımından daha güçlü bir konuma taşınmıştır. 2007 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle yürütmenin demokratik meşruiyeti artmış; nihayet 2017 Anayasa değişiklikleri ile tek kişilik yürütme organı, yani Cumhurbaşkanı, sistemin merkezine yerleşmiştir. Bu değişiklik, Cumhurbaşkanına doğrudan kararname çıkarma ve üst kademe yöneticileri atama yetkileri tanımış; atama süreçleri yasama denetiminden bağımsız hale getirilmiştir. Böylece bürokratik yapıdaki kadrolaşma süreçleri daha merkezi bir hale gelirken, denetimsiz yürütme uygulamaları kamu yönetiminde tarafsızlık ve hesap verebilirlik ilkelerini zayıflatma riski taşımıştır.

Araştırma sonucunda ulaşılan temel bulgu, Türkiye'de yürütme organının atama yetkisini geniş bir takdir alanı içerisinde, herhangi bir kurumsal denetime tabi olmaksızın kullanmakta olduğudur. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, özellikle de 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanına bakanlıklar, başkanlıklar, genel müdürlükler ve bağlı kurumlar dahil olmak üzere çok sayıda üst kademe kamu yöneticisini doğrudan atama yetkisi vermektedir. Bu yetkinin yasama organının onayına ihtiyaç duymadan kullanılması, atama sürecinin tamamen yürütmenin siyasi

takdirine dayanmasına neden olmakta ve liyakat ilkesine dayalı kamu yönetimi anlayışını zayıflatmaktadır.

Buna karşılık, Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanın atama yetkisi, güçlü bir kurumsal denetim mekanizması olan Senato onayına bağlıdır. Başkan, önemli kamu görevlerine aday gösterebilmekte; ancak bu kişilerin göreve gelebilmesi, Senato'nun çoğunluk oyu ile onaylamasına bağlıdır. Bu süreçte adaylar hakkında yapılan sorgulamalar kamuoyuna açık şekilde yürütülmekte ve adayların liyakatı, etik uygunluğu ve siyasi bağlantıları kamusal tartışma konusu olabilmektedir. Bu uygulama, yürütme gücünün keyfi kullanımını sınırlamakta ve kamu yönetiminin tarafsızlığını koruyan önemli bir denge mekanizması oluşturmaktadır.

Bu iki sistem karşılaştırıldığında, şu bulgular öne çıkmaktadır:

1. Türkiye'de yürütme organı, üst kademe atama yetkisini geniş bir takdir alanıyla ve herhangi bir kurumsal denetim olmaksızın kullanmakta; bu durum, atama kararlarının siyasi etkilere açık hale gelmesine neden olarak bürokrasinin siyasallaşması açısından ciddi bir risk doğurmaktadır.
2. ABD sisteminde ise, yürütmenin atama yetkisi Senato onayı gibi kurumsal bir denetim aracıyla sınırlandırılmıştır. Başkan, yasama sürecine veto yetkisi gibi araçlarla müdahil olabilse de atama yetkisi tek başına yürütme gücüne bırakılmamıştır. Böylece fren ve denge ilkesine uygun bir yapısal denge korunmakta ve yürütme ile yasama arasında karşılıklı bir denetim ilişkisi kurulmaktadır.

Bu bulgular, çalışmada yer verilen rektör atamaları ve Senato sürecinde reddedilen adaylıklar gibi örneklerle desteklenmiş; ayrıca her iki sistemin kurumsal yapısına ilişkin tablo verileriyle somutlaştırılmıştır. Türkiye'deki üst kademe atama sayılarının kamuoyuna açık şekilde bildirilmemesi ve sürecin yürütmenin mutlak kontrolünde olması, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından ciddi sorunlar doğurmaktadır. Oysa ABD'de, her yasama döneminde yaklaşık 1200–1400 atamanın Senato tarafından onaylanması gerekmektedir; bu süreç kamuoyunun bilgisi ve gözetimi dahilinde yürütülmektedir.

Türkiye bağlamında değerlendirildiğinde, üst düzey atamalarda Senato benzeri bir yasama onayı sürecinin veya kurumsal denetim aracının bulunmaması, yürütmenin

karar yetkisini pekiştirmekte; atama süreçlerinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve liyakat ilkeleri bakımından ciddi tartışmaları beraberinde getirmektedir. Özellikle dış politika, iç güvenlik ve yükseköğretim gibi stratejik alanlardaki bazı atamalar, demokratik meşruiyet açısından sorgulanmakta; kamuoyunda güvensizlik yaratmaktadır. Bu durum, yalnızca bireysel atamaların tartışılmasıyla sınırlı kalmamakta; kamu yönetiminin kurumsal yapısı ve tarafsızlığına yönelik genel bir güven erozyonuna neden olabilmektedir.

Bu nedenle, elde edilen bulgular ışığında, Türkiye’de üst kademe kamu yöneticilerinin atama süreçlerine ilişkin bazı reform önerileri sunulabilir: Senato onayı benzeri bir denetim mekanizması, yasama organına bilgi alma, aday sorgulama ve uygunluk değerlendirmesi yapma yetkisi verecek şekilde tasarlanmalıdır.

Bu bağlamda, daha somut bir öneri sunmak amacıyla, İngiltere, Kanada, Yeni Zelanda ve ABD gibi ülkelerdeki uygulamalar incelenerek Türkiye için Bağımsız Atama ve Değerlendirme Kurulu (BADK) adıyla bir model geliştirilmiş ve sistemin gelişimine katkı sağlamaya yönelik bir adım atılmıştır. Bu model ile, siyasi kutuplaşma ve yasama-yürütme arasındaki olası tıkanma risklerini minimize eden; atama süreçlerinde ise liyakat, tarafsızlık ve şeffaflığı güvence altına alan kurumsal bir yapının oluşturulması hedeflenmektedir. Dokuz üyeden oluşacak kurulun üyeleri, yüksek yargı organları, üniversiteler ve meslek kuruluşları tarafından belirlenecek; üst kademe atama adayları öncelikle bu kurul tarafından liyakat, mesleki yeterlilik, etik uygunluk ve çıkar çatışması açısından değerlendirilecektir. “Uygun” bulunan adaylar doğrudan TBMM Genel Kurulu’na sunulacak ve burada açık oylama ile karar alınacaktır (şeffaflık için kapalı oylama yapılmayacaktır). Adayın reddedilmesi için salt çoğunluk (toplam milletvekili sayısının yarısından bir fazlası) yeterli olacak; salt çoğunluk sağlanamaz veya 15 gün içinde oylama yapılmazsa aday pozitif sessizlik ilkesi uyarınca otomatik olarak onaylanmış sayılacaktır. Kriz ve olağanüstü hallerde ise Cumhurbaşkanına üç ay süreyle geçici atama yapma yetkisi tanınacaktır. Zaman sınırlamaları ve şeffaf süreçler sayesinde hem hız–denetim dengesi korunacak hem de kamu yönetiminde tarafsızlık, liyakat ve kurumsal güven güçlenecektir.

Sonuç olarak, bu çalışma Türkiye’de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin, başkanlık sistemlerine özgü kuvvetler ayrılığı ve fren-denge ilkelerini

kurumsal anlamda tam olarak içselleştiremediğini ortaya koymuştur. İlerleyen dönemde yapılacak ampirik saha araştırmaları, somut atama örnekleriyle bu bulguları zenginleştirebilir. Ayrıca önerilen BADK modeli, Türkiye’de gündeme gelen yeni anayasa tartışmalarında dikkate alınarak, yürütme-yasama dengesinin güçlendirilmesine katkı sunabilir. Bu doğrultuda, çalışmanın hem kavramsal hem de karşılaştırmalı düzeyde ortaya koyduğu bulgular, kamu yönetiminin kurumsal tarafsızlık ve demokratik meşruiyet temelinde yeniden güçlendirilmesine yönelik akademik ve pratik katkılar sunmayı hedeflemektedir.

KAYNAKÇA

Ackerman, B. (2000). The Emergency Constitution. *The Yale Law Journal*, 113(5), 1029–1091.

Ağaoğulları, M. A., Zabcı, F. Ç., & Ergün, R. (2005). *Kral-Devletten Ulus-Devlete*. İmge Kitabevi.

Akbay, C. (2024). *Siyasal sistemlerde üst düzey yöneticilerin statüsü: Düzenleme- Atama- Denetleme* (2. bs.). Nobel Bilimsel Eserler

Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53(3), 922–944.

Akdoğan, Y. (2021), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Kamu Yönetimi, *Siyasal Kitabevi*, Ankara.

Akgül, M. E. (2010), Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı, *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 1–15.

Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 35–54.

Aktan, C. C. (2002), Sivil Toplum İçin İdeal Devlet, <http://www.canaktan.org/yeni-trendler> [Erişim Tarihi: 13 Mayıs 2023].

Akyıldız, A. (2016), Demokrasinin Sayılarla Sınavı: Seçim sistemleri, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (7), 127–148

Akyılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C. (2018). *Kamu personel hukuku* (Gözden geçirilmiş 6. baskı). Savaş Yayınevi.

Akyılmaz, C. (2019), 2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23(1), 191–207.

Aliefendioğlu, Y. (1988). Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 5-25.

Alkan, H. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi. *Yeni Türkiye*, 94, 1-6.

Alkan, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, (30-Medya ve Demokrasi), 139-153.

Allison, J. W. F. (2007), *The English Historical Constitution: Continuity, Change, and European Effects*, Cambridge University Press, UK.

Altunok, H. (2016). Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme-An Evaluation On Appointment Authority And Bureaucracy-Politics Relationship. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(14), 166-180.

Ardanç, B. ve Turgay, E. (1980), Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları, *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 3-18.

Atay, E. E. (1999). Yarı-Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği. *Kamu Hukuku Arşivi*, 2(2), 141-167.

Aydın, M. (2019), Türkiye’de Yeni Hükümet Sistemi ve Yasama Denetimi, *Kamu Yönetimi Dergisi*, 51(2), 67-83.

Aydın, N. (2012), Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinde Bir Kesit: ‘Siyasetin bürokrasi ironisi’, *Sayıştay Dergisi*, 85, 51-69.

Aydın, R. (2016), Türk siyasal kültürü açısından hükümet sistemleri (parlamentar sistem ve başkanlık sistemi)’nin değerlendirilmesi, *Akademik Hassasiyetler*, 3(6), 13-30.

Bayrak, B., & Ölmez, M. (2023). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD Başkanlık Sisteminin Yönetim Denetim Açısından Karşılaştırılması*. İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 10(2), 463-474. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2826816>

BBC Türkçe, 2019, Egemen Bağış’ın Prag Büyükelçisi olarak atanması tartışma yarattı, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-49761383> [Erişim Tarihi: 3 Mart 2024].

BBC Türkçe, 2021, Ruhsar Pekcan görevden alındı, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-56825277> [Erişim Tarihi: 2 Mayıs 2023].

Beceren, E., & Kalağan, G. (2007). Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi; Türkiye’de uygulanabilirliği tartışmaları. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), 163-181.

Bektaş, E. (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri, *Yasama Dergisi*, (39), 199-218.

Binder, S. A. (2003). *Stalemate: Causes and consequences of legislative gridlock*. Brookings Institution Press.

Birgün (2024), CHP lideri Özel: Erdoğan, Halil Falyalı’nın ortağını büyükelçi yaptı, <https://www.birgun.net/haber/chp-lideri-ozel-erdogan-halil-falyali-nin-ortagini-buyukelci-yapti-484253> [Erişim Tarihi: 3 Şubat 2024].

Bozkurt, M. İ. (2020). Liderlik sanatı (1. baskı). TESAM Yayınları.

Boztepe, M. (2018), Olağanüstü hâl rejiminde yürütmenin düzenleyici bir işlemi olarak cumhurbaşkanlığı kararnamele ve OHAL kanun hükmünde kararnamele ile mukayesesi, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 378–395.

Bradley, A. W. ve Ewing, K. D. (2003), *Constitutional and Administrative Law*, 13. Baskı, Longman, UK.

Calabresi, S. G., & Yoo, C. S. (2008). *The unitary executive: Presidential power from Washington to Bush*. Yale University Press.

Can, O. ve Aktaş, D. Ş. (2017), Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Yargısal Denetimi Üzerine, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23(1), 13–42.

Coşkun, Ş., & Davut, Ş. (2013). Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Türkiye Ve Fransa'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (3), 182-229.

Çakır, H. M. (2019), Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı ve Bakan İlişkisi, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Mart, 35–55.

Çam, E. (1993), *Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul.

Çetin, H. (2003), İktidar ve Meşruiyet, *Siyaset*, (Ed: Mümtaz'er Türköne), Lotus Yayınevi, Ankara

Çınar, K. (1997). Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet. *Türkiye Genç İş adamları Derneği, İstanbul*.

Değirmenci, R. (2023). Montesquieu Düşüncesinde Kuvvetler Ayrılığı, Özgürlük ve Yargı Gücü. *AKD HFD*, 13(1), 239–257.

Demir, F. (2011), Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu, *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18(2), 63–84.

Demirhan, Y., Aslan, S. ve Alkış, M. (2016), Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Önerisi Üzerine, *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), 161–186.

Diken (2018), Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına Atanan İsimler, <https://www.diken.com.tr/cumhurbaşkanligi-politika-kurullarina-atanan-isimler/> [Erişim Tarihi: 7 Mayıs 2025].

Doğan, B., & Erdoğan, D. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanların Sorumluluğu. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23(1), 165–188

Dull, M. ve Roberts, B. (2009), Continuity, change, and the evolution of accountability: The role of expectations in public administration, *Public Performance & Management Review*, 33(1), 45–66.

Duman, A. (2020), Türkiye’de Başkanlık Sistemine Geçiş Sonrası Kamu Bürokrasisinde Dönüşüm, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 12(2), 135–150.

Durgun, G. B. (2017). Anayasa Referandumunu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Yeni Türkiye*, 94, 1-6.

Durgun, Ş. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. In B. Aykaç, Ş. Durgun & H. Yayman (Eds.), *Türkiye’de kamu yönetimi* (ss. 227–262). Nobel Yayıncılık.

Durgun, Ş. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. In B. Aykaç, Ş. Durgun & H. Yayman (Eds.), *Türkiye’de kamu yönetimi* (ss. 241–266). Nobel Yayıncılık.

DW Türkçe (2023), Kızılay çadır sattı, halk tepki gösterdi, <https://www.dw.com/tr/k%C4%B1z%C4%B1lay-%C3%A7ad%C4%B1r-satt%C4%B1-halk-tepki-g%C3%B6sterdi/a-64816131> [Erişim Tarihi: 7 Mayıs 2025].

Edwards, G. C. (2021). *Changing how America votes*. Yale University Press.

Elitok, M. Y. ve Değirmenci, F. (2023), Hükümet Sistemleri Üzerinden Mukayeseli Bir Analiz (Parlamenter Sistem–Başkanlık Sistemi), *Current Perspectives in Social Sciences*, 27(4), 329–340.

Emre, C. (2003), *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayınevi, Ankara.

Erdoğan, M. (2003), *Anayasal Demokrasi*, 5. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Erdoğan, M. (2009), *Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, Orion Yayınları, Ankara.

Eren, V. ve Akıncı, B. (2018), Yasama ve Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması, Yüksel Demirkaya (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim İçinde*, ss. 38–73, Hiperyayın, İstanbul.

Eroğul, C. (2006), *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Kırılgaç Yayınevi, Ankara.

Ertaş, T. (2018), *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Eryılmaz, B. (2002), *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul.

Eryılmaz, B. (2012). Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları. In B. Aykaç, Ş. Durgun & H. Yayman (Eds.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (ss. 263–286). Nobel Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2021), Kamu Personel Yönetimi, 6. Baskı, Okutman Yayınları, Ankara.

Eryılmaz, B. (2021), Kamu Personel Yönetimi, 6. Baskı, Okutman Yayınları, Ankara.

Esen, S. (2008), Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi, Adalet Yayınevi, Ankara.

Esen, S. (2022), Parlamenter Sistem ve Türkiye’de Yeniden Uygulanabilirliği, Ankara Enstitüsü Dergisi, 5, 1–41.

Euronews (2021), Merkez Bankası Başkanı Naci Ağbal görevden alındı, yerine Şahap Kavcıoğlu atandı, <https://tr.euronews.com/2021/03/20/merkez-bankas-baskan-naci-agbal-cumhurbaskan-erdogan-taraf-ndan-gorevden-al-nd> [Erişim Tarihi: 8 Şubat 2025].

Euronews (2021), Ticaret Bakanlığı, Bakan Pekcan’ın şirketinden dezenfektan alındığını kabul etti, <https://tr.euronews.com/2021/04/20/ticaret-bakanl-g-bakan-pekcan-n-sirketinden-dezenfektan-al-nd-g-n-kabul-etti> [Erişim Tarihi: 6 Şubat 2025].

Evrensel (2018), Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Üyeliklerine Atama, <https://www.evrensel.net/haber/363194/cumhurbaskanligi-politika-kurullari-uyeliklerine-atama> [Erişim Tarihi: 7 Mayıs 2025].

Fritze, J. (2021). Neera Tanden withdraws OMB nomination after bipartisan opposition in Senate. USA Today. <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2021/03/02/neera-tanden-withdraws-omb-nomination/6881554002/> [Erişim Tarihi: 2 Mart 2023].

Garvey, G. (1997), Public Administration: The Profession and the Practice – A Case Study Approach, Thomson Wadsworth, United States of America.

Göze, A. (1998), Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, Beta Basım A.Ş., İstanbul.

Gözler, K. (2007), Devletin Genel Teorisi, Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, K. (2010), Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.

Gözler, K. (2017), Elveda Anayasa, Ekin Kitabevi, Bursa.

Gözler, K. (2019), Türk Anayasa Hukuku, Güncellenmiş, düzeltilmiş ve genişletilmiş 3. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa

Gözübüyük, A. Ş. (2004), Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.

Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2018), İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt 1, Güncellenmiş 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.

Gül, C. (2017), Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme, Yetkin Yayınları, Ankara.

Gülener, S. (2016), Başkanlık sistemlerinde denge ve denetleme, SETA Rapor, 17–19.

Gülener, S., & Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. SETA Yayınları.

Güler, B. A. (2005), Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, İmge Kitabevi, Ankara.

Günay, F. (2006). Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ile İlgili Anayasa Maddesinin İlginç Serüveni. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (62), 152–172.

Günday, M. (2018). *İdare Hukuku* (12. baskı). İmaj Yayınevi, Ankara.

Güven, H. S. (1976), İdare-Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi, *Amme İdaresi Dergisi*, 9(1), 50–70.

Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa hukukunda karşılaştırmalı demokratik hükümet sistemleri ve Türkiye*. Ankara: Nobel Yayınları.

Heper, M. (1974), Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişimi ve Niteliği, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, Ankara.

Heywood, A. (2011), Siyaset, (Çev. Bekir Berat Özipek vd.), Adres Yayınları, Ankara.

Horsley, S. (2021). Saule Omarova withdraws from consideration to lead bank regulator OCC. *NPR*. <https://www.npr.org/2021/12/07/1062223797/saule-omarova-biden-occ-bank-nominee-withdraws>[Erişim Tarihi: 6 Şubat 2025].

Howell, W. G., & Moe, T. M. (2020). *Presidents, populism, and the crisis of democracy*. University of Chicago Press.

İriş, H. İ. (2021). *Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi* (Yüksek lisans tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü). Tez Merkezi.

Kaboğlu, İ. O. (2005), Anayasa Hukuku Dersleri, 2. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul.

Kalkar, Ö. Ş. (2020), Bir içerik analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 1–30.

Kama, S. (2016), Parlamenter hükümet sistemi olarak “Westminster Modeli”: Britanya örneği üzerine bir deneme, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 22(2), 161–201.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2013), 2013 Yılı Faaliyet Raporu, <http://www.etik.gov.tr/raporlar.aspx?id=1> [Erişim Tarihi: 7 Mayıs 2025].

Karabıyık, T. (2013), Başkanlık sistemi ve Türkiye, <http://okuveyorumla.blogcu.com/baskanlik-sistemi-nedir/8905914> [Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2025].

Karasu, K. (2001), Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi: 11, Ankara.

Karatepe, Ş., vd., (2017). Sorularla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Memur-Sen Yayınları, Ankara.*

Karslı, M. R. (2020), Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28(1), 189–208.

Kerwin, C. M. ve Furlong, S. R. (2018), Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy, 5. Baskı, CQ Press.

Köse, T. (2020), Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Siyasallaşma, Siyaset Bilimi Dergisi, 9(1), 205–219.

Kriner, D. L., & Schickler, E. (2016). Investigating the president: Committee probes and presidential approval. *The Journal of Politics*, 78(1), 1–15.

Kutlu, Ö., & Kahraman, S. (2017). Türk cumhurbaşkanlığı sisteminin kamu yönetimi açısından değerlendirilmesi. In F. Uslu (Ed.), *Türk anayasa hukukunun güncel sorunları* (s.1–26). Sakarya: Beşköprü Yayınları.

Kuzu, B. (2005), Türkiye için başkanlık sistemi, Adnan Küçük, Selahaddin Bakan ve Ahmet Karadağ (Ed.), 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye’de Siyasal Hayat içinde, 1. Baskı, Cilt 1, ss. 167–229, Alfa Akademi Ltd. Şti., İstanbul.

Küçük, A. (2017), Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler, *Liberal Düşünce Dergisi*, 22(85), 157–189.

Lewis, D. E. (2008), *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton University Press.

Lewis, D. E. (2021), *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946–1997*, Stanford University Press.

Lijphart, A. (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press.

Mackenzie, G. C. (2001), *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton University Press.

Metin, Y. (1996), Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 171–197.

Milkis, S. M., & Nelson, M. (2019). *The American presidency: Origins and development* (8th ed.). CQ Press.

Mises, L. V. (2010), *Bürokrasi*, (Çev. Feridun Ergin ve Atilla Yayla), Liberte Yayınları, Ankara.

Miş, N. ve Duran, M. (2017), *Türkiye’de siyasal sistemin dönüşümü ve cumhurbaşkanlığı sistemi*, Seta Kitapları, Ankara.

Miş, N., Aslan, A., Ayvaz, M. E. ve Duran, H. (2016), *Dünyada başkanlık sistemi uygulamaları*, Seta Yayınları, Ankara.

Mouzelis, N. P. (2001), *Örgüt ve bürokrasi: modern teorilerin analizi*, (Çev. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi, Konya.

Oktay, C. (1985), *Yönetimde siyasallaşma üzerine bir not*, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1–3, 189–202.

Örnek, A. (1994), *Kamu Yönetimi*, Meram Yayıncılık, İstanbul.

Özbudun, E. (1993), *Demokrasiye geçiş sürecinde anayasa yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara.

Özbudun, E. (1995), *Seçim sistemleri ve Türkiye*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 44(1), 521–539.

Özbudun, E. (2015), *Başkanlık sistemi ve Türkiye, Liberal Perspektif Analizi*, 1(1), 1–14.

Özbudun, E. (2018), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi, Ankara.

Özer, A. (1981), *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri*, AİTİA Yayını, Ankara.

Özer, A. (2005), *Anayasa Hukuku Genel İlkeler*, Genişletilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.

Öztekin, A. (2010), *Yönetim Bilimi*, 4. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Öztürk, N. (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri, *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6(15), 69–87.

Öztürk, N. K. (2018), Amerikan Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi, Yüksel Demirkaya (Ed.), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim içinde, ss. 199–247, Hiperyayın, İstanbul.

Pfiffner, J. P. (2011), Power Play: The Bush Presidency and the Constitution, Brookings Institution Press.

Pfiffner, J. P. (2011), The Modern Presidency, Wadsworth Publishing.

Pika, J. A., & Maltese, J. A. (2019). The politics of the presidency (10th ed.). CQ Press.

Poggi, G. (2001), Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım, (Çev. Şule Kut ve Binnaz Toprak), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Resmî Gazete (2018), 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: Üst kademe yöneticilerin atanması hakkında, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf> [Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2025].

Reuters (2021), Turkey's Erdogan sacks central bank governor days after rate hike, <https://www.reuters.com/article/turkey-cenbank-governor-idUSL1N2LH0G6> [Erişim Tarihi: 6 Mayıs 2025].

Rudalevige, A. (2005). The new imperial presidency: Renewing presidential power after Watergate. University of Michigan Press.

Sadoğlu, H. (2025), Parlamenter sistem, TÜBİTAK Ansiklopedi, https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/parlamenter_sistem [Erişim Tarihi: 7 Mayıs 2025].

Sarı, M. (2012). Başkanlık sistemi ve Türkiye'de uygulanabilirliği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 13(1), 47–66.

Skowronek, S. (2020). Presidential leadership in political time: Reprise and reappraisal. University Press of Kansas.

Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları, 111, 1. Baskı, İstanbul.

Soysal, M. (1990), 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, İstanbul.

Söyler, Y. (2018), Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Sprunt, B. (2018, April 26). White House doctor Ronny Jackson withdraws as VA secretary nominee. *NPR*. <https://www.npr.org/2018/04/26/606056719/ronny-jackson-withdraws-from-va-secretary-nomination>

Şahin, L. ve Nişancı, Ş. (2018), Hükümet sistemlerinin yönetimin boyutları bağlamında değerlendirilmesi, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 32(3), 859–879.

T24 (2024), CHP: Serim'in görevden alınması kamuoyu baskısıyla gerçekleşti, <https://t24.com.tr/haber/chp-serim-gorevden-alindi,1222444> [Erişim Tarihi: 7 Mayıs 2025].

T24 (2024), Erdoğan'dan büyükelçi atamaları: KKTC Büyükelçisi Yasin Ekrem Serim merkeze çekildi, yerine Ali Murat Başçeri atandı, <https://t24.com.tr/haber/erdogan-dan-buyukelci-atamaları-kktc-buyukelcisi-yasin-ekrem-serim-merkeze-cekildi-yerine-ali-murat-basceri-atandi,1222366> [Erişim Tarihi: 7 Mayıs 2025].

Tahmasebi, R. ve Musavi, S. M. M. (2011), Politics-administration dichotomy: A century debate, *Administration and Public Management*, 17, 130–143.

Tanör, B. (2007). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (5. baskı). Beta Yayınları.

TBMM (2017), Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/parlamenter_sistem.pdf [Erişim Tarihi: 9 Eylül 2023].

TBMM (2022), Yeni sisteme göre yasama el kitabı, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama_E1%20Kitabi.pdf [Erişim Tarihi: 7 Mayıs 2023].

Teziç, E. (2003), *Anayasa Hukuku*, 8. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

Tosun, G. E. ve Tosun, T. (1999), Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı: Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

Tunç, H. (2018), *Türk Anayasa Hukuku*, Gazi Kitabevi, Ankara.

Turan, M. (2018), Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42–91.

Turhan, M. (1989), Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:3, Diyarbakır.

Turhan, M. (2003), *Anayasal Devlet*, Naturel Yayınları, Ankara.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2018). *3 No'lu Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı RG). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3&MevzuatTur=9&MevzuatTertip=5> [Ziyaret tarihi: 9 Mayıs 2025].

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2025). *Kabine üyeleri ve bakanlıklar*. <https://www.tccb.gov.tr/kabine/> [Erişim tarihi: 9 Şubat 2025].

Türkiye Cumhuriyeti. (1982). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* (7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı Kanun). Resmî Gazete, 17863, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/> [Erişim tarihi: 3 Ocak 2025].

Türkiye Cumhuriyeti. (2006). *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik* (17/2/2006 tarihli ve 26083 sayılı RG). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=8352&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> [Erişim tarihi: 9 Mart 2023].

Türkiye Seçimleri (2011), Başkanlık sistemi nedir?, <http://www.turkiyeseçimleri.com/baskanlik-sistemi-nedir.php> [Erişim Tarihi: 24 Mart 2025].

U.S. Embassy & Consulates in Türkiye (2023), ABD Anayasası, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf> [Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2025].

U.S. Embassy & Consulates in Türkiye (2023), ABD Anayasası, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf> [Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2025].

Ulusoy, A. D. (2019), *Türk İdare Hukuku*, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.

Uluşahin, N. (1999), *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayınları, Ankara.

Vergin, N. (1996), *Cumhuriyetin yönetilebilirliği için iktidar yapısında değişim: Yarı başkanlık sistemi*, *Türkiye Günlüğü*, TDV Yayınları, 41, Temmuz.

VOA Türkçe (2023), Boğaziçi Üniversitesi'nde 'atanmış rektör' protestoları 880. gününü doldurdu, <https://tr.euronews.com/2023/06/03/bogazici-universitesinde-atanmis-ректор-protestolari-880-gununu-doldurdu> [Erişim Tarihi: 7 Mayıs 2025].

Walsh, M. (2018, March 23). *The controversy over John Bolton's recess appointment, explained*. Vox. <https://www.vox.com/2018/3/23/17156446/john-bolton-recess-appointment-un-ambassador-george-bush> [Erişim tarihi: 5 Mayıs 2025].

Whittington, K. E. (2021). *Constitutional crises, real and imagined*. Yale University Press.

www.anayasahukuku.net (2022), Olağanüstü hâl ilanı (OHAL) hakkında genel bilgiler, <https://www.anayasahukuku.net/ohal-olaganustu-hal/> [Erişim Tarihi: 7 Mayıs 2025].

Yaman, A. (2014), Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 24(1), 83–98.

Yaman, H., & Küçük, Ü. (2021). Yasama ve Yürütmenin Sınır Sorunu: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (68), 229–248.

Yavuz, H. (2023), Cumhurbaşkanlığı Sistemi Bağlamında Kamu Yönetimi Yapısı, Kamu Yönetiminde Reform ve Yeniden Yapılanma, 1, 133–147.

Yayla, A. (2015), Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, Adres Yayınları, Ankara.

Yıldız, M. (2018), Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Sistem Üzerine Bir Değerlendirme, Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi, 1(2), 89–108.

Yıldız, M. (2022), Mülakat Sistemi ve Siyasallaşma: Türkiye Örneği, Kamu Yönetimi ve Etik Araştırmaları Dergisi, 4(1), 180–195.

Yılmaz, A. Y. (2022), Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri’nde Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Görevden Alınma Usulü Ve Davaları, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 4(2), 856–894.

Yolcu, T. (2013), Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Türk Demokratikleşme Sürecine Etkisi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi, Malatya.

Zengin, M. A. (2016), ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 28, 1–28.

Zengin, O. (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi, Emek Araştırmaları Dergisi, 15(10), 1–24.