

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/346040229>

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ VE MERKEZ-YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Conference Paper · October 2018

CITATION

1

READS

854

1 author:



Sinem Şahnagil

Balıkesir University

46 PUBLICATIONS 92 CITATIONS

SEE PROFILE

CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ VE MERKEZ-YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

A General Evaluation on The Presidential System and Central-Local Government Relationship

Arş. Gör. Sinem ŞAHNAGİL

Balıkesir Üniversitesi, s.sahnagil@gmail.com

ÖZET

Yerel yönetimler, demokrasinin tabandan tavana doğru yayılmasını sağlayan, halka en yakın birim olmaları dolayısıyla halkın denetimini etkin kılan demokrasi okullarıdır. Hesapverebilirliği güçlendiren söz konusu birimler, buldukları ülkelerin tarihi tecrübeleri, sosyo-ekonomik koşulları ve hükümet sistemleri gibi faktörlerin etkisi altında şekillenmektedir. Nitekim Türkiye’de yürütülen yeni anayasa çalışmaları ve Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş yönündeki tartışmalar yerel yönetimlerin durumunu ele almayı gerekli kılmaktadır.

Genel anlamda yasama, yargı ve yürütme ilişkilerinin anayasal olarak tasarlanması olarak ifade edilen hükümet sistemi, bir ülkenin demokrasi ve özgürlük değerlerini doğrudan belirlemektedir. Buna bağlı olarak Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş tartışmalarının merkezinde yer alan konulardan biri yerel yönetimlerin siyasal ve yönetsel sistem içerisindeki biçimlenişidir. Çalışmanın amacı, sistemin bir parçası olarak yerel yönetimlerin söz konusu sistemde nasıl konumlandırılacağını, dönüşen sistem ile birlikte merkez-yerel ilişkilerinin mevcut mekanizmalar yoluyla sürdürülebilirliğini çeşitli ülke örnekleriyle değerlendirmektir. Bu kapsamda çalışmada sistemin karşılaştığı eleştirilere genel olarak değinilerek, özellikle yerel yönetimler temelinde gündeme getirilen federalizm ve bağımsızlık düşüncelerinin kaçınılmaz sonucu yansıtmadığı savunulmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda yöntem olarak, literatür taraması ile çalışmanın temelini oluşturan kavramlar açıklanmış, konu üzerine yazılmış basılı eserlerden, basın taraması esnasında ulaşılan gazete arşivlerinden, yasal

düzenlemelerden yararlanılarak metin analizi yöntemi kullanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Federalizm, Demokrasi

ABSTRACT

Local governments are the schools of democracy, that provide the spread of democracy and which activates the control of the people due to the closest units to the people. The units that strengthen accountability are shaped by factors such as the historical experience of their countries, socio-economic conditions and government systems. Thus, the debate on new constitution and the transition to a presidential system in Turkey is necessitates handle of the situation of local governments.

In general terms, the governmental system, which is expressed as a constitutional design of legislative, judicial and executive relations, directly determines the values of democracy and freedom. Therefore, one of the issues at the center of the discussions on the transition to the presidency system is the formation of local governments in the political and administrative system. The aim of the study is evaluate how local governments are positioned in the system, as part of the system. It is also to evaluate the sustainability of central-local relations through existing mechanisms with examples from various countries. In this context, it is argued that the federalism and independence ideas discussed on the basis of local governments do not reflect the inevitable consequence. As a method for these purposes, the concepts underlying of study with literature search were explained and text analysis methods were used by using from the printed works written on the subject, from the newspaper archives reached during the press screening, from legal regulations.

Key Words: Local Government, Government System, Presidential System, Federalism, Democracy

1. GİRİŞ

Yerel yönetimler, halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve halka en yakın birimler olarak bir yandan kamusal hizmetlerin etkin sunulmasını sağlarken diğer yandan belirli bir yerleşim yerinde yaşayan halkın temsili için olanaklar yaratarak demokrasi

geleneğinin uygulamaya geçirilebileceği en uygun yapılar olma niteliği taşımaktadır. Demokrasi ilkeleri üzerinde inşa edilen bir yerel yönetim kültürünün, etkili ve verimli hizmet üretimi sağlanması noktasında önemli bir gereklilik olduğu savunulmaktadır. Yerel yönetimler, ülkelerin tarihi tecrübeleri, sosyo-ekonomik koşulları ve hükümet sistemleri gibi faktörlerin etkisi altında şekillenmektedir. Buna bağlı olarak son dönemlerde yoğun bir şekilde tartışılan hükümet sisteminin değişikliğine yönelik çalışmalar, yerel yönetimlerle ilgili çeşitli hususları da gündeme getirmiştir. Türkiye’de süregelen hükümet sistemi tartışmaları kapsamında, yerel demokrasi okulu işlevi gören yerel yönetimlerin konumu her daim önemli bir boyutu oluşturmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş çalışmaları gerek siyasal gerekse yönetsel kurumların yapı ve işleyiş bakımından yeniden düşünülmesi ve düzenlenmesi durumunu da beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda üzerinde düşünülmesi gereken kurumlardan birini de yerel yönetimler oluşturmaktadır. Söz konusu sistemin federalizm unsurları taşıdığı, yine söz konusu sistemde yerel yönetimlerin bağımsız bir yapı teşkil edeceği ve buna bağlı olarak tek bir yerel yönetim modeli uygulanabileceği yönündeki düşünceler, Cumhurbaşkanlığı sistemi ve yerel yönetimler ilişkisi temelinde dile getirilen endişe ve eleştirileri oluşturmaktadır.

Bu kapsamda çalışmanın ilk bölümünde siyasal ve yönetsel sistemin bir parçası olarak yerel yönetimler kavramı ve işlevleri genel hatlarıyla ele alınmış, kuvvetler ayrılığı prensibi ışığında hükümet sistemleri ile ilişkisi kurularak nasıl konumlandıkları üzerinde durulmuştur. Bu noktadan hareketle çalışmanın ikinci bölümünde Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte merkez-yerel yönetim ilişkisi kapsamında öne sürülen argümanlardan biri olarak federalizm ve bağımsızlık tartışmalarına eleştirel bir bakış açısıyla yaklaşmıştır. Bu kapsamda federal veya üniter devlet yapısına sahip başkanlık sistemi ile yönetilen çeşitli ülkelere yönelik örnekler sunularak, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki yönetim sürecinin işleyişine yönelik değerlendirmeler yapılmıştır.

2. YEREL YÖNETİMLER VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ İLİŞKİSİNİN KAVRAMSAL OLARAK İNCELENMESİ

2.1. Yerel Yönetimler ve Temel İşlevleri

Tarihsel olarak bakıldığında kentlerin ortaya çıkışı ile varlık bulmaya başlayan yerel yönetim geleneğinin temelleri, yerleşik hayata geçişin yaşandığı ve daha örgütlü yapılar olarak ortaya çıkan şehir devletlerine kadar götürülebilmektedir. Geçmişten günümüze çeşitli aşamalardan geçen yerel yönetimler modern anlamda ilk olarak 12. yüzyılda Batı'da ortaya çıkmakla birlikte, devletin üstlendiği görevlerin artması, hizmetlerin çeşitlenmesi, nüfus artışı gibi nedenlerle 19. yüzyılın sonundan itibaren sosyal ve ekonomik fonksiyonları da yerine getiren mekanizmalar haline gelmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 13-14). Bu tarihten itibaren hayata geçirilen reformların etkisiyle yerel hizmet kuruluşları olarak düzenlenen yerel yönetimler, devletin bir parçası olarak kabul edilmiş, 20. ve 21. yüzyıl boyunca ise altın çağını yaşayarak yerel halka merkezden çok daha fazla hizmet sunumu gerçekleştirmiştir. Dolayısıyla sosyal devletin gelişim süresince yerel yönetimlerin sorumluluklarında artış yaşanmış, küreselleşmenin de etkisiyle genel olarak tüm dünyada işlevselliğini artırma ve genişleyen bir yelpazede yerel hizmet sunumu gerçekleştirme yolunda ilerleme göstermiştir (Keleş, 2012: 40; Çiçek, 2014: 55).

En genel anlamıyla yerel yönetimler, ulusal sınırlar içinde yer alan ve farklı büyüklükteki toplulukların ortak ve yerel özellikte ihtiyaçlarını karşılama amacıyla hukuki bir düzen çerçevesinde oluşturulan anayasal kuruluşlardır (Güneş, 1996: 83). İktidarın merkezden yerele diğer bir değişle tavandan tabana doğru dağılımını sağlayan yerel yönetimler, bireysel özgürlükleri teşvik etmenin yanı sıra hemşehrilik duygusu ve katılımın yerel düzeyde uygulama alanı bulmasına yardımcı olmaktadır (Eryılmaz, 2015: 119-120). Keleş'e göre (2012: 29) söz konusu birimler, içinde bulunduğu toplumda belirli amaçlara ve ihtiyaçlara cevap vermek üzere oluşturulan birimlerdir. Parlak'a göre (2011: 853) ise, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer aldığı üzere kendilerine ait bir bütçeye ve personele sahip olan yerel yönetimler, belirli bir coğrafyada yaşayan halka, salt bir arada yaşamalarından dolayı kendilerini ilgilendiren çeşitli konularda hizmet sağlamak amacıyla kurulmuştur. Karar organları yerel halk tarafından seçilen yerel yönetimlerin görev ve yetkileri yasalar çerçevesinde belirlenmiştir (Parlak, 2011: 853). Diğer bir tanıma göre yerel yönetimler,

merkezi yönetime ait olan hiyerarşi dışında varlık gösteren, merkezi yönetim karşısında belirli ölçüler çerçevesinde bağımsızlık sahibi olan ve yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı kamu tüzel kişiliğine sahip birimlerdir. Merkezi hükümet tarafından genel idare politikası belirlenen yerel yönetimlerin kontrol işlevi, vesayet denetimi ile gerçekleştirilmektedir (Toprak, 2014: 33).

Yerel yönetimlerin daha çok idari yönü ile ilişkili olarak halka hizmet götürme misyonu, yerelin merkeze oranla daha etkin ve verimli şekilde yerine getirebildiği bir işlevi ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 53-54). Yerel yönetimlerin özelde temsil genelde demokrasi ile bağlantılı olarak üstlendiği bir diğer işlev ise özgürlük, eşitlik ve katılım gibi olguların hayata geçirilmesinde katkı sunmasıdır. Gücün tekelleşmesinin önüne geçen yerel yönetimler aynı zaman da kişisel özgürlüklerin güvence altına alınmasını sağlamaktadır (Eryılmaz, 2016: 174-175). Yerel yönetimler, halka demokrasi ilkelerine yönelik sorumluluk duygusu ve siyasal bilinç kazandırılması, dolayısıyla demokratik rejimin sağlıklı işlemesi noktasında yürütücü bir işlev görmektedir. Yerel düzeyde demokrasinin varlığının sağlanması ise ulusal düzeyde demokrasinin gerçekleştirilmesi için hayati bir rol oynamaktadır (Görün, 2006: 160). Bu kapsamda yerel yönetimler, katılma, seçim ve temsil ilkelerinin tezahür ettiği birimler olarak insanların özgürlük çerçevesinin genişletilmesi ve kurumların demokratik yönetime dair yeteneklerinin artırılması konusunda birincil kuruluşlar olarak görülmektedir. Demokrasinin temel niteliklerini oluşturan söz konusu ilkelerin, kuruluşlarda varlığını sürdürebilme çabası demokrasi ve yerel yönetim ilişkisini önemli kılmaktadır (Görmez, 1989: 65).

2.2. Hükmet Sistemleri ve Yerel Yönetimlerin Konumu

Genel anlamıyla hükümet sistemleri, devletin temel organlarının ayrılıp birleşmesine, birbirleri arasında kurdukları ilişkilere, bu organların kimler tarafından ve nasıl kullanılacağına yönelik bir rehber niteliği taşıyan tercihler bütünü oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle hükümet sistemleri devlet içinde yer alan kuvvetlerin dağılımı açısından hayata geçirilen kural ve kurumlar dizgesinin bütünü olarak tanımlanabilir (Hekimoğlu, 2009: 5). Temel olarak yasama ve yürütme erkinin birbirleriyle olan ilişkisine dayanan hükümet sistemlerinin tasnifi, yasama ve yürütmenin aynı organ elinde toplanmasıyla kuvvetler birliği

sistemi şeklinde meydana gelirken, ayrı organlar elinde toplanması durumunda ise kuvvetler ayrılığı sistemi şeklinde uygulama alanı bulmaktadır. Kuvvetler birliği sistemleri kuvvetlerin toplandığı organa göre mutlak monarşi, diktatörlük veya meclis hükümeti şeklinde ortaya çıkarken; kuvvetler ayrılığı sistemleri, yasama ve yürütme kuvvetlerinin sert veya yumuşak bir şekilde ayrılışına göre başkanlık, yarı başkanlık veya parlamenter sistem olarak üç başlık altında incelenmektedir (Özbudun, 2014: 357). Çalışmanın Türkiye temeline gelişmesi ve buna bağlı olarak 1982 Anayasası'nda düzenlenen hükümet sisteminin kuvvetler ayrılığı prensibini dikkate alması ve günümüz sistem tartışmalarının söz konusu prensip üzerinden yürütülmesi dolayısıyla çalışmada sadece kuvvetler ayrılığı sistemlerine değinilmekle birlikte özellikle başkanlık sistemi üzerinden ilerlenecektir.

Yürütmenin iki başlı olduğu bir sistemi oluşturan parlamenter sistemde, yürütmenin sorumsuz kanadını devlet başkanı oluştururken, sorumlu kanadını başbakan ve bakanlardan oluşan kabine diğer bir deyişle hükümet oluşturmaktadır (Kurt Topuz, 2016: 463). Hükümet yasama organının içinden çıkmakta ve meclisin güvenine ihtiyaç duymaktadır (Özer, 2010: 149). Yasama ve yürütme erklerinin yumuşak bir şekilde ayrıldığı sistemde (Özbudun, 2014: 357), yasama yürütmeyi güvensizlik oyu ile görevden alabilmekteyken, yürütme de yasamayı fesih mekanizması ile devre dışı bırakabilmektedir (Yazıcı, 2005: 127). Dolayısıyla halkın desteğini kaybettiği düşünülen bir hükümeti değiştirmek bu sistemde daha kolay olmaktadır. Zira sistemde meydana gelen kilitlenme veya krizler, güvenoyu ve fesih mekanizmaları ile çözümlenebilmektedir (Gözler, 2010: 248). Vatana ihanet suçu dışında görevine son verilemeyen devlet başkanı, yetkilerini ancak başbakan ve ilgili bakanın imzası ile diğer bir deyişle karşı imza kuralı ile kullanabilmektedir (Teziç, 2014: 482). Parlamenter sistemin karşı karşıya kaldığı önemli eleştiri, istikrarsız hükümetlere yol açtığına yönelik düşüncedir. Yasamadan kaynağını alan bir hükümetin, yasamanın güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi doğal olarak hükümet istikrarsızlığı ihtimalini beraberinde taşımaktadır (Gözler, 2010: 249).

Bir diğer hükümet sistemi çalışmanın da temel argümanını oluşturan Başkanlık sistemidir. Genel olarak yasama ve yürütmenin sert ayrımını temel alan sistemde, söz konusu organlar gerek kaynakları gerekse varlıklarını sürdürme açısından birbirinden bağımsız hareket etmektedir (Gözler, 2010: 231). Halk tarafından

seçimle ve belli bir süre için göreve gelen başkan, kendi atadığı bakanları yöneterek yürütme gücünü tek başına kullanmakta, görevi süresince yasama tarafından görevinden uzaklaştırılmamaktadır. (Sartori, 1994: 84; Yazıcı, 2005: 126). Başkanın da yasama organını feshedemediği sistemde, kuvvetler birbirini kontrol etmekle birlikte yürütme daha üstün bir yapı oluşturmaktadır (Kuzu, 1997: 8). En iyi uygulama örneği olarak ABD'nin öne çıktığı sistemde, yasama organı, ABD'deki ifadesiyle Kongre, başkan gibi belirli bir süre için halk tarafından seçilmektedir (Özbudun, 2005: 107; Yazıcı, 2005: 127). Yürütmenin tek elde toplandığı sistemde ayrıca bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunmamaktadır. Başkanın kabinesi, resmi bir kurul niteliği taşımayan başkan ve sekreterlerden oluşmaktadır (Fendoğlu, 2010: 16-17). Başkanın ölümü, istifası gibi nedenlerle başkanlık makamının boş kalması halinde ise yetki, başkanın görev süresi bitinceye kadar başkan yardımcısı tarafından kullanılmaya devam edilmektedir (Koçak, 2015: 47). Başkanın bir sonraki seçime kadar kesintisiz şekilde görevde kalma güvencesi, sistemi esneklikten uzaklaştırmakta, başkanın halkın desteğini kaybetmesi durumunda dahi başkan görev süresini tamamlamaktadır (Yazıcı, 2005: 128). Fakat bu durum programını kararlı bir şekilde uygulayabilen bir yürütmeye imkân verdiği için istikrarlı ve uzun ömürlü bir yönetimi de beraberinde getirmektedir.

Yasama ve yürütme arasındaki sert kuvvetler ayrılığının dengelenmesi adına çeşitli yöntemler geliştiren sistem, organların birbirlerini “denetleme ve dengeleme (check and balances) sistemi” ile kontrol etmelerine izin vermektedir. Bu kapsamda başkanın yasa yapım sürecinde etkili olmamakla birlikte Kongre açılış konuşmasında çıkarılmasını istediği yasalar hakkında telkinler verebilmesi, veto yetkisi kullanabilmesi denge-denetim mekanizmasının başkan lehine olan özelliklerine örnek verilebilmektedir. Kongre'nin başkana yönelik en önemli kontrol mekanizmasını ise “suçlama (impeachment)” yolu oluşturmaktadır. Kongre'nin senato aracılığıyla başkanın birçok atamasını onaylayan makam olmasının yanında “suçlama (impeachment)” yoluyla başkanı görevinden uzaklaştırabilmesi denge denetim mekanizmasının yasama lehine olan unsurlarını oluşturmaktadır. ABD'deki bu mekanizma yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılmasına ve işbirliğine dayanmaktadır (Erdoğan, 1996: 6)¹.

¹Yasamaya karşı siyasi bir sorumluluğu bulunmayan başkanın, cezai sorumluluğu bulunmakla birlikte, Impeachment (Suçlama) mekanizmasının işlemesi için temsilciler meclisinin çoğunluğu tarafından suçlanması ve federal anayasa mahkemesi başkanının başkanlığında muhakeme edilmesi gerekmektedir. Fakat tarihsel süreçte bu yöntemle

Parti disiplini bakımından serbest olan kongre üyeleri, yasama organında parti grup kararlarıyla hareket etmek zorunda değillerdir. Serbest parti yapısının sistemde karşılaşılabilecek çeşitli tıkanıklıkların önüne geçmek adına faydalı olduğu düşünülmele birlikte (Teziç, 2014), başkanın üyesi olduğu partinin Kongre’de çoğunluğu elde etmesi halinde bile kilitlenme ihtimalinin varlığını koruduğu da dikkat çekilen noktalardan birini oluşturmaktadır. Zira başkanın iktidarda kalıp kalmaması Kongre’nin güvenine ve işbirliğine bağlı olmadığından, çoğunluğu elinde tutan parti üyeleri başkanın kararlarını onaylama veya iktidarına son verme gibi konularda tereddüt yaşamamaktadırlar (Uluşahin, 1999: 67). Bunun yanı sıra hem yasamanın hemde yürütmenin halk tarafından seçiliyor oluşu, bu organların birbirlerine karşı, çifte meşruiyet problemi de denilen, güçlü meşruiyet iddiaları öne sürmelerine neden olmaktadır. Ayrıca “toplam sıfır oyunu” denilen kazananın her şeyi kazanıp kaybedenin her şeyi kaybettiği bir durum sistemin eleştirilerinden biridir. Kaybeden kesimin muhalefet görevine devam edemediği sistemde, iktidarın bölünememesinden dolayı seçilen başkan yürütme kuvvetinin tek sahibi olmaktadır (Yazıcı, 2005: 134-135).

Son olarak yarı başkanlık sistemi ise hem başkanlık hemde parlamenter sistemin birtakım özelliklerini taşımaktadır. En temel özelliği başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi olan hükümet sisteminde bunun yanında yürütmeyi oluşturan bir başbakan ve kabine bulunmaktadır (Kahraman, 2012: 440-441). Başbakanın yanında bir bakanlar kurulunun varlığı, sistemde iki başlı bir yürütmenin varlığını göstermektedir (Gözler, 2010: 241). Farklı denge ve güç dağılımına imkan tanıyan çift başlı otorite yapısında devlet başkanı parlamentodan bağımsız olmakla birlikte, yönetme yetkisini hükümet ile paylaşmaktadır. Söz konusu sistemde bakanlar kurulu parlamentoya karşı sorumlu olmakta, diğer bir deyişle varlığını sürdürebilmesi için parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç duymaktadır (Erdem, 2014: 2). En iyi uygulama örneği olarak Fransa’nın öne çıktığı sistemde, olası krizleri aşmak adına devlet başkanın parlamentoyu fesih veya yasama yetkisi bulunmaktadır (Kılınç, 2016: 465; Demir, 2014: 832).

Söz konusu üç hükümet şekli için, temelleri demokratik değerlerle örüldüğü takdirde uygulamada demokratik sonuçlar doğuracağı söylenebilmektedir. Çünkü hükümet sistemleri, demokrasi için bir amaç olmaktan ziyade demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesi için birer araç niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla üç hükümet sistemi arasında çeşitli karşılaştırmalara giderek söz

görevinden uzaklaştırılan bir başkan bulunmamaktadır (Aykaç ve Dursun, 2012: 90; Kuzu, 2012: 30).

konusu sitemleri daha demokratik olma özelliğine göre sıralamak adil bir yaklaşımı oluşturmamaktadır (Ustabulut, 2016: 55). Demokrasinin temelde yönetimin, halk rızasına dayanması ve halka karşı sorumluluk üstlenmesi olduğu düşünüldüğünde, devlet iktidarının örgütlenme biçimini ve iç yapısını ifade eden hükümet sistemleri ile “uygulamaya geçme” açısından bir yol veya yöntem ilişkisi içerisinde olduğu ifade edilmektedir. Demokrasi için asıl olan ülke genelinde kararların halk veya halkın temsilcileri tarafından alınmasıdır. Bu nedenle bu koşul sağlandığı sürece yönetim yetkilerinin organlar arasında nasıl paylaşıldığı diğer bir deyişle devlet organları arasında iktidar paylaşımının nasıl gerçekleştiğini ve organların karşılıklı konumlarını dikkate alan hükümet sistemleri, prensip olarak ikinci planda kalmaktadır. Dolayısıyla demokrasinin bu sistemlerden her birisi ile bir arada olabileceği söylenebilmektedir (Kılınç, 2016: 448; Erdoğan, t.y).

Hükümet sistemleri değerlendirilirken yetkilerin farklı organlar arasında ne ölçüde dağıtıldığına dikkate alınması, özgürlüğü garanti altına almak noktasında önem arz etmektedir. Bu noktada devreye giren kuvvetler ayrılığı prensibi, “yatay” (işlevsel) ve “dikey” (mülkî) olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir (Erdoğan, t.y). Yatay kuvvetler ayrılığı, devletin üç temel işlevi olan yasama, yürütme ve yargının farklı organlar eliyle yürütülmesini gerektirmekteyken, dikey kuvvetler ayrılığı merkezi idare ile yerel yönetimler arasında hizmet ve gelir bölüşümünü diğer bir deyişle devletin adem-i merkezîyet ilkesine göre örgütlenmesini ifade etmektedir (Aktan ve Özen, 2010: 38). Siyasi ve idari yetkilerin merkezi idarenin dışında yer alan otoritelere aktarılması olan yerinden yönetim ilkesinin siyasi kanadını oluşturan “federalizm” uygulamaları ise (Eryılmaz, 2016: 114), başkanlık sisteminde fren mekanizmalarından biri olarak kullanılması (Erdoğan, t.y.) dolayısıyla günümüz tartışmaları arasında yer alan yerel yönetimlerin sistem içerisindeki konumu kapsamında önemli bir noktayı oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle üniter ve federal devletlerde yerel yönetimlerin konumu çeşitli farklılıklar göstermektedir.

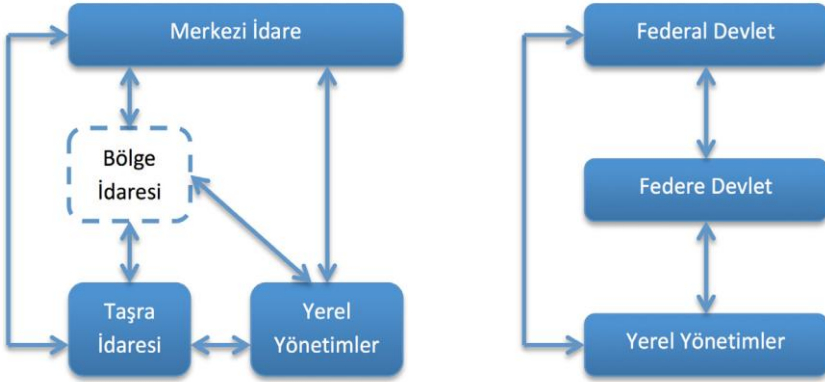
Bir ülkede yasama ve yürütme erklerinin tek olmasını, siyasi otoritenin merkezde toplanmasını ve hukuki birliğin varlığını savunan üniter devlet modelinde, egemenlik gücü tamamen merkezi idare eliyle kullanılmaktadır (Nalbant, 2012: 63-64). Bu

yapıda siyasi yönetim çoğunlukla başkentlerde gerçekleşmekte, yerel yönetimlere ise sınırlı düzeyde özerklik verilmektedir. Yine, genellikle “il” adıyla düzenlenen birinci düzey alt yönetim kademeleri merkezi idare tarafından yönetilmektedir (Yayla, 2013: 83). Bunun yanı sıra üniter devletler, merkezden yönetim ve yerel yönetim şeklinde iki kademeli bir yönetim düzeninden oluşabilmektedir. Buna bağlı olarak yönetimler arasındaki ilişkiler, biri merkezi idare ve yerel yönetimler arasında oluşan diğeri ise yerel yönetimlerin kendi aralarında oluşturdukları ilişkiler olmak üzere iki boyuta sahiptir (Sobacı ve Köseoğlu, 2017: 326). Merkezi yönetime ek olarak kısmi özerkliğe sahip yerel ve bölgesel yönetimlerin bulunduğu üniter devlet modelinde, faaliyetlerin yönetimler arasındaki dağılımı yürütme alanı ile sınırlı kalmaktadır. Dolayısıyla yasama ve yargı alanında yetki paylaşımına gidilmemekte, merkezi yönetimin üstünlüğü her daim korunmaktadır (Şengül, 2017: 7).

Üniter devlet sisteminden farklı olarak federalizm ise, siyasi otoritenin merkezde toplanmasından ziyade çeşitli bölgesel birimler arasında paylaşılmasını esas alan bir ilkeyi ifade etmektedir (Eryılmaz, 2016: 115). Federal anlayışı esas alan federal devlet modeli federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler olmak üzere üç kademeli bir yapı arz etmekte, görev ve sorumluluk paylaşımı anayasal düzeyde yapılmaktadır. Yetkilerini tüm ülke genelinde kullanan ve tek olan yönetim federal devlet iken, sayısı birden fazla olan ve coğrafi alan ile sınırlandırılmış yetki kullanan yönetim federe devletler olmaktadır. Yerel yönetimler ise, federe devletlerin yönetim alanı kapsamında yer almaktadır (Uygun, 2007). Diğeri bir deyişle yerel yönetimler ile merkezi hükümet arasında egemenliğin bir bölümünü kullanma yetkisine sahip olan federe devletler bulunmaktadır. Yasal olarak kendilerine ait yasama, yürütme ve yargı organları olan federe devletler, merkezin siyasal ve yönetsel denetimi dışında yetki ve otoriteye sahiptir. Buna bağlı olarak söz konusu birimler Federal Anayasa’da belirtilen sınırlar dâhilinde seçilmiş meclisleri eliyle yasa yapabilmekte ve bu yasaları uygulama ve denetleme gücüne sahip olabilmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2017: 328). Bu sistem içerisinde ulus altı yönetim kademesi olarak işlev gören yerel yönetimler ise, federe devletlerin anayasal ve yasal düzeni içerisinde hareket etmekte, bu kapsamda verilen idari ve mali özerklik ile kendilerine tanınan yetki, görev ve sorumlulukları

yerine getirmektedir (Gül, 2008: 103). Genel olarak kendilerine ait bir yasama ve yargı yetkisine ve egemenlik hakkına sahip olmayan yerel yönetimler, federe devletlere bağımlı olarak varlığını sürdüren, kendi sınırları içindeki yerel halka hizmet götürmekle sorumlu alt coğrafi birimlerdir (Keleş, 2009: 93).

Şekil 1: Üniter ve Federal Devletlerde Yönetimler Arası İlişkiler



Kaynak: Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2017). “Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler”, N. Miş ve B. Duran (Ed.), Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cuhurbaşkanlığı Sistemi (s.323-377), İstanbul: SETA Yayınları.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ'NDE YEREL YÖNETİMLERİN DURUMU ÜZERİNE

Her ülkenin siyasal kültürü, anayasal kurumlarının tasarlanması, siyasal parti yapısı, toplumsal kültürü ve ekonomik gelişmişlik düzeyine göre çeşitlilik gösterebilen hükümet sistemleri, uygulamada yaşanan sistemsel krizlerin aşılması amaçlanarak zaman içinde dönüşüm yaşayabilmektedir. Türkiye’de de siyasal sistemin değişimine yönelik arayışlar uzun yıllar boyunca uygulama alanı bulan parlamenter sistemin çeşitli krizleri aşamadığı iddiası üzerine başlamıştır (Miş ve Duran, 2017: 18-19). Mevcut sistemin karşılaştığı koalisyon hükümetlerinin beraberinde getirdiği siyasal istikrarsızlık, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan krizler, siyasal parti yapılarındaki bölünmüşlük gibi sorunlar yeni bir sistemin tasarlanması gerektiği yönünde yoğun bir tartışmaya ön ayak olmuştur. Bu kapsamda 2007 yılında cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan sıkıntılar, sürecin somut

bir adımı niteliği taşımış, bu tarihte yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Bu durum, mevcut sistemin parlamenter sistemin özelliklerini tam anlamıyla yansıtmadığı ve yeni bir sistemin tasarımına gidilmesi gerekliliğini savunan görüşleri artırmıştır (Akıncı, 2017: 6).

Bunun üzerine 1970’li yıllarda Necmettin Erbakan ile tartışmaya açılan, Turgut Özal’ın 1980 sonlarında müdahil olduğu, 1990’ların ikinci yarısından itibaren Süleyman Demirel’le devam eden, 2000’li yıllarda ise Recep Tayyip Erdoğan tarafından desteklenen ve parlamenter sisteme reçete olarak sıklıkla dile getirilen başkanlık sistemi tekrar gündeme gelmiştir (Miş ve Duran, 2017: 48). Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)’nin üzerinde uzlaşarak siyasal sistemin dönüşümüne imkân sağlayan Anayasa değişikliğinin Nisan 2017 halk oylamasına sunulması ve kabul edilmesiyle süreç, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile sonuçlanmıştır.

3.1. Genel Olarak Cumhurbaşkanlığı Sistemi

Hükümet sistemlerini var eden ana parametre yasama ile yürütme arasında var olan ilişkinin niteliğidir. Yasama ve yürütmenin birbirleri üzerinde kullanabileceği yetki ve görevlerin kapsamı söz konusu ilişkinin niteliğini belirlemektedir. Bu organların arasında etkileşimin artması sistemi parlamentarizme yaklaştırırken, etkileşimin katı bir şekilde önlenmesi sistemin başkanlık modeli ile özdeşleşmesini sağlamaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 10). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de başkanlık sistemi gibi kuvvetler ayrılığı teorisine dayalı bir sistemdir (Kuzu, 2013).

Genel hatlarıyla özetlenecek olursa Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, sert kuvvetler ayrılığı prensibine dayanan, yürütmenin yasama erki içinden çıkmadığı, tek başlı bir özellik taşıdığı ve doğrudan halk tarafından seçildiği bir sistemi ifade etmektedir. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçiliyor olması, yürütmenin meşruiyetini artıran bir husus olarak kabul edilmektedir (Aydın ve Belli, 2015: 88). Yeni düzenleme ile yürütmenin başı olan başkan ve yasama organını oluşturan TBMM seçimlerinin eş zamanlı olarak yapılması kararlaştırılmış, cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin olarak düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlarının kararname yetkisi olarak anılan bu yetki, temel haklar, kişi hakları siyasi haklar ve ödevler alanları dışarda bırakılarak düzenlenmiştir (6771, md. 8).

Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanının kararname çıkarabilmesi, kararname ile düzenlenmesi düşünölen konulara yönelik kanunlarda açık hüküm bulunmaması şartına bağlanmıştır. Söz konusu değışiklik çalışmanın ilk bölümünde ifade edildiği üzere Başkanlık sisteminin en iyi uygulayıcısı olarak kabul edilen ABD örneğiyle farklılık arz eden noktalardan birini oluşturmaktadır. Nitekim ABD uygulamasında başkana verilen düzenleyici işlem yapma yetkisi daha çok dış politika başlığı ile sınırlandırılmaktadır (Ustabulut, 2016: 55). Yasama ve yürütme seçimlerinin eş zamanlı yapılıyor oluşu yine ABD örneğinden ayrılan noktalardan biridir.

Değışiklikle devletin başı olan cumhurbaşkanı aynı zamanda yürütme yetkisine sahip olurken cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve yine bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi cumhurbaşkanının görev ve sorumluluğu kapsamına alınmıştır. Ayrıca mevcut Anayasa'daki "Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisiyle ilişkisi kesilir" hükmü de kaldırılmış, başkanın partisiyle olan organik bağı korunmuştur. Milletvekili sayısı 550'den 600'e çıkarılmış, seçilme yaşı ise 18'e indirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimlerinin beş yılda bir yapılması öngörölürken kanun teklif etme yetkisi – bütçe kanunu hariç– sadece meclise verilmiştir (Duran ve Miş, 2017: 49).

Başkanlık sisteminin temel özellikleri arasında yer alan yasama ve yürütmenin birbirlerinin görevlerine son verememelerine yönelik düzenleme Cumhurbaşkanlığı sisteminde farklı şekilde yer almıştır. Buna göre yasama ve yürütme karşılıklı şekilde seçimlerini yenileyebilmekte, seçime karar veren organ kendi görevine de son vermiş olmaktadır. Bu yetkinin meclis tarafından kullanımı beşte üç çoğunluğu bağlı olmakla birlikte cumhurbaşkanının yetkiyi kullanabilmesi için herhangi bir şart belirtilmemiştir (Gölener ve Miş, 2017: 54). Söz konusu değışiklik, ABD örneğiyle farklılık arz eden noktalardan bir diğeridir. Zira ABD'de başkanın kongreyi feshetmesi mümkün olmamakla birlikte, kongrede başkan görevden alamamaktadır (Ustabulut, 2016: 55). Anayasa değışikliklerini içeren metin, yargı ile ilgili de çeşitli maddeler içermekle birlikte çalışmanın konusu gereği bu maddelere değinilmemiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemine yönelik genel hatlarıyla ele alınan başlıklara ve ABD'de uygulanan sistem ile ayrışan hususlara bakıldığında sistemin yapısı ve içeriği

itibariyle ÷lkemize özgü bir model olduğu söylenebilir (Akıncı, 2017: 7).

Cumhurbaşkanlığı sistemine yönelik olumlu ve olumsuz görüşlere bakıldığında ise sistemi avantajlı olarak gören ve savunan kesimin temel argüman olarak, yönetimde çift başlılık sorunun çözülmesi fikrini öne sürdüğü gör÷lmektedir. Siyasi istikrarın sağlanması, cumhurbaşkanlığı seçimlerde yaşanan krizlerin önlenmesi, demokrasinin pekiştirilmesi, yönetimde bürokratik vesayete son verilmesi, yürütmenin etkin ve hızlı karar alması gibi gerekçeler siyasi sistemin dönüşümünü savunan kesim için yine öncelikli gelmektedir (Miş ve Duran, 2017: 8). Sistemin getirilerinden olan iki seçim arasında hükümetin değişme olanağının olmaması nedeniyle halka hesap verebilirliğin ve şeffaflığın arttığı düşüncesi sistemin savunucuları tarafından dile getirilen diğer bir noktayı oluşturmaktadır. Buna göre uygulanan politikaların kaynağı belli olacağından sorumluluğun sahibi de açık şekilde belli olacaktır (Ustabulut, 2016: 48).

Buna karşın sistem değişikliğine sıcak bakmayan kesimin argümanları ise iktidarın kişiselleşmesi, Parlamenter hükümet modelinin daha demokratik olduğu, rejimin bekası, otoriterlik, bölünme ve federalizm korkusu gibi noktalarda birleşmektedir (Miş ve Duran, 2017: 9). Yasama ve yürütüme seçimlerinin aynı gün yapılacak olması, çoğunluğu elde eden başkanın, meclis içerisinde de çoğunluğu elde edebileceği ve buna bağlı olarak yasamanın yürütmenin etkisi altında kalacağı düşüncesi dile getirilen eleştirilerden birini oluşturmaktadır (Kaya, 2017: 39). Sisteme karşı çıkanlara göre bu durum bir yandan mecliste yer alacak partilerin temsil oranını azaltırken diğer yandan çoğunluğun dışında kalan partilerin yürütmede söz sahibi olmalarını engelleyerek kutuplaşmalara yol açabilecektir (Kaya, 2017: 42). Bunun yanı sıra disiplinli ve merkezîyetçi bir parti yapısına başkanın yasama kanadını kontrol ihtimali, beraberinde otoriteliği ve iktidarın kişiselleşmesini getirecektir. Eleştirilerden bir diğerini ise gücün başkanda toplanmasını önlemek adına federal sisteme ihtiyaç duyulacağı ve bunun bölünme ile sonuçlanan bir süreci tetikleyeceği yönündeki endişeler oluşturmaktadır (Erdoğan, t.y.). Sistem değişikliğine yönelik tartışmalarda önemli bir yer tutan federalizm eleştirilerinin, ÷lkemiz kapsamında ne derece gerçeği yansıttığı, üzerinde durulması gereken bir noktayı oluşturmaktadır.

3.2. Yerel Yönetimler Temelinde Olası Yanlılar

Hükümet sisteminin dönüşümü çerçevesinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile getirilen yeni sistem “Cumhurbaşkanlığı sistemi” olarak adlandırılmış olmakla birlikte sistemin anayasal tasarımı başkanlık modeline göre gerçekleştirilmiştir (Cağlar, 2016; Miş, 2016). Buna bağlı olarak başkanlık sisteminin federalizmi kaçınılmaz şekilde beraberinde getireceğine, dolayısıyla yeni sistem içerisinde yerel yönetimlere bağımsız hareket edebilme imkânı tanınacağına yönelik görüşler sıkça dile getirilmiştir.

Dünya genelinde ülkelerin örgütlenme şekilleri incelendiğinde devletlerin gerek ulus gerekse ulus altı düzeyde üniter veya federal devlet şeklinde dizayn edildikleri görülmektedir. Söz konusu yapılanmanın ortaya çıkmasında coğrafi büyüklük, nüfus fazlalığı, tarihi ve siyasi özellikler, kültür ve etnik farklılıklar gibi birçok değişken etkili olmaktadır. Buna bağlı olarak üniter ve federal devlet şekillerinin her biri kendine has özelliklere ve güçlü bir meşruluk zeminine sahip olan, demokratik unsurlara eşit mesafede duran yapılanmalardır (Sobacı ve Köseoğlu, 2017: 329). Federal devlet modelini benimsemiş ABD veya üniter devlet modelini benimsemiş İngiltere gibi demokrasilerin yanı sıra, tersi şekilde benimsediği devlet modeli fark etmeksizin güçsüz ve zayıf kurumsal yapılanmalara ve demokrasilere sahip ülkelerin varlığı bu durumu açıklar niteliktedir. Dünya genelinde ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika gibi başkanlık sistemine sahip federal devletler olduğu gibi Paraguay, Peru, Şili, Güney Kore ve Endonezya gibi başkanlık sistemine sahip üniter devletler de mevcuttur. Öte yandan Almanya, Kanada ve Avustralya gibi parlamenter sisteme sahip federal devletler de vardır. Dolayısıyla başkanlık sistemleri federal yapılanma gerektirmediği gibi, tamamen bağımsız yerel yönetimler ve tek tip yerel yönetim modeli de gerektirmemektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2016; Miş, 2016).

Türkiye'nin durumuna bakıldığında, “Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirleyen” Anayasa misyonu ile yürürlükte bulunan 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cumhurbaşkanlığı sistemi ekseninde ortaya çıkan federalizm temelli düşüncelere açıklama getirmektedir. Anayasa'nın Başlangıç bölümünde “*kuvvetler ayrımının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin*

kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu” belirtilmiştir. Yine Anayasa’nın 3. maddesinde “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür. Dili Türkçedir. Bayrağı, şekli kanununda belirtilen, beyaz ay yıldızlı al bayraktır. Milli marşı “İstiklal Marşı”dır. Başkenti Ankara’dır” (2709, md. 3) denilerek üniter devlet yapısı hüküm altına alınmıştır. Egemenlik yetkisinin kayıtsız, şartsız millette olduğunu teminat altına alan Anayasa, hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağını belirterek egemenlik yetkisinin devredilmezliğinin altını çizmiştir. Buna bağlı olarak Anayasa’da hüküm altına alınmadıkça herhangi bir federal yapılanmanın hayata geçirilmesi mümkün görünmemektedir. Zira Gülenler ve Miş’e göre (2017: 9) yapılan değişikliklerde devletin üniter niteliği, yasama organının yapısı gibi alanlarda herhangi yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde bahsi geçtiği üzere gerek federal gerekse üniter devletlerde iktidar ve güç dikey bir şekilde paylaşılmaktadır. Diğer bir deyişle adem-i merkezîyetçilik ilkesi, farklı düzeylerde olsa dahi her iki örgütlenme şekli içinde geçerliliğini korumaktadır. Siyasal nitelikteki yetkilerin dikey paylaşımı, söz konusu yetkilerin federal devletlerde ulus altı birimlere devredilmesini öngörmekteyken, üniter devletlerde sadece idari desantralizasyon şeklinde gerçekleşmekte ve yerel hizmet sunumunda yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerinin artırılmasını amaçlamaktadır. Dolayısıyla üniter yapıya sahip bir devlette başkanlık sistemi benimsenmiş olsa da yerel yönetimlerin bağımsız olması mümkün değildir. Yerel yönetimler kendi coğrafi sınırları içinde olmak şartıyla idari karar alma, para cezası verme, yönetmelik çıkarma gibi ulusal mevzuatta kendilerine verilmiş olan konularda düzenleme yapma yetkisine sahip olmakla birlikte, anayasa yapma ve yargılama gibi egemenliğin kullanımına ilişkin yetkilere sahip değillerdir (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 21-22).

Ülkemizde yerel yönetimlere yönelik temel düzenlemeler 1982 Anayasası’nın 123. ve 127. maddeleri arasında yapılmıştır. 123. maddeye göre “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” (2709, md. 123). Söz konusu madde Türk kamu yönetimi sisteminin ikili bir

yapılanmadan meydana geldiğine hükmetmiş, diğer bir deyişle ikili yapılanmanın varlığı ve idarenin bütünlüğü yasal olarak güvence altına alınmıştır. 127. maddede ise yerel yönetimlerin tanımı yapılarak “ *il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir*” (2709, md. 127) denilmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin hangi birimlerden oluşacağı açık bir şekilde belirtilmiş ve söz konusu birimlerin yapılanması kanun ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca Anayasa Değişiklik Kanunu’nda da ülkenin eyaletlere bölünebileceğine yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Üniter bir devletin mülki idaresi il, ilçe veya bölge düzeyinde düzenlenmesi farketmeksizin ortaya federal bir yapılanma çıkmamaktadır. Zira federal bir yapıdan söz edebilmek için bölgelere yasama ve yargı yetkisinin verilmesinden söz etmek gerekmektedir (Gözler, t.y.: 4).

Sonuç olarak anayasa değişikliğine yönelik referanduma sunulan ve kabul edilen, sonrasında ise “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adı ile yürürlüğe giren metin incelendiğinde söz konusu değişikliklerin gerek devlet şeklini gerekse yerel yönetimleri düzenleyen maddeleri kapsamadığı görülmektedir. Mevcut Anayasa’da belirtilen şekliyle idarenin bütünlüğü korunmakta, çeşitli çevrelerce “bölünme” korkusuna atıfla gündeme getirilen ülkenin üniter yapısına etki edecek bir düzenlemenin olmadığı anlaşılmaktadır. Yine, Türkiye’nin Meclis yapısının bugünkü mevcut sistemi ve tek kamaralı yapısı aynen korunmaktadır (Miş, 2016). Bunun yanı sıra kendilerine ait özel kanunlarla da düzenlenen yerel yönetimlerin özerkliğinin, sadece mali ve idari bakımdan bir özerklik olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca söz konusu birimler, yapmış oldukları eylem ve işlemler için merkezi idarenin kaynağını Anayasa’dan alan vesayet denetimine tabidir. Yerel hizmetlerin vatandaşlara idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde ve eşit bir şekilde ulaştırılmasını amaçlayan bu denetim, aynı zamanda kamu yönetiminde birliği sağlamaktadır (Köksal, 1998: 45).

Yine, Ak Parti’nin Nisan 2017 referandumu ile kabul edilen anayasa değişikliklerinin resmi olarak yürürlüğe girmesi anlamına

gelen 24 Haziran seçimleri için hazırladığı seçim beyannamesine bakıldığında, yeni dönemde yerel yönetimlerin durumuna yönelik ipuçlarına rastlanmaktadır. Seçim beyannamesinde yerel yönetimlere de yer veren Parti, yeni dönemde yerel yönetimlerde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle uyumlu olacak şekilde reformlar yapılacağını belirtmektedir. Hedefleri arasında şehir yönetimi anlayışına değinen Parti, merkezi yönetim ile belediyeler arasında iş birliği ve koordinasyonun esas alınacağını altını çizmektedir. Beynamede yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerinde geliştirmeye gidileceği ifade edilmekle birlikte yerel yönetimlerin, yerel nitelikte her türlü kamu hizmet sunumunun birincil sorumlusu olduğu vurgulanmaktadır. Vatandaşa en yakın hizmet birimleri olarak daha hızlı ve verimli çalışmaları için uygun ortamın sağlanacağı, yeni hükümet sisteminde yer alan üst düzey bürokratların cumhurbaşkanı ile göreve gelip, cumhurbaşkanı ile birlikte görevden ayrılması ilkesinin yerel yönetimlerde de uygulanacağı² yine hedefler arasında belirtilen noktaları oluşturmaktadır (Seçim Beyannamesi, 2018: 259). Beynamede değinilen noktalar genel olarak değerlendirildiğinde, yeni sistemin resmen uygulamaya geçtiğinde dahi yerel yönetimlere siyasi bir özerklik veya bağımsızlık ihtimalini doğuracak bir tablo karşımıza çıkmamaktadır.

4. SONUÇ

Belirli bir yörede yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan yerel yönetimler, halka en yakın birimler olarak demokrasinin ilk uygulama basamaklarını oluşturmaktadırlar. Kendisine ait bütçeye ve personele sahip olan, karar organları yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan yerel yönetimler, iktidarın tavandan tabana doğru dağılımını sağlayan, hukuki bir düzen kapsamında varlık gösteren birimlerdir. Demokrasinin sahip olduğu özgürlük, eşitlik, seçim, temsil gibi özellikleri hayata geçirme konusunda önemli mekanizmalar olan

² Bu kapsamda bağlı kuruluşlarda görev yapanlar da dâhil olmak üzere belediyelerdeki tüm üst düzey yöneticiler belediye başkanı ile birlikte göreve gelip, başkanla birlikte de görevden ayrılacaktır.

yerel yönetimler, halka demokrasiye yönelik siyasi bilinç kazandırmakla birlikte, hemşehrilik duygusu ve katılımın yerel düzeyde uygulama alanı bulmasına yardımcı olmaktadır.

Tartışmanın diğer bir öznesini oluşturan hükümet sistemleri ise genel olarak yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişkilerin anayasal tasarımı olarak ifade edilmekte, bu organların kimler tarafından ve nasıl kullanılacağına yönelik bir rehber niteliği taşıyan tercihler bütünü oluşturmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi üzerine şekillenen Parlamenter, Yarı Başkanlık ve Başkanlık sistemlerine bakıldığında, her üç hükümet şekli içinde temel kriterin demokrasi olması gerektiği görülmektedir. Diğer bir deyişle, temelleri halkın rızasına dayanan bütün sistemlerin, uygulamada demokratik sonuçlar vereceği söylenebilmektedir. Demokrasi için asıl olan kararların halk veya halkın temsilcileri vasıtasıyla alınması koşulu gerçekleştiği takdirde, devlet organları arasındaki yetki paylaşımını dikkate alan hükümet sistemleri prensip olarak ikinci planda kalmaktadır.

Hükümet sistemi değişikliğine yönelik tartışmalar ışığında gündeme gelen Başkanlık sistemi, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistem olarak uzun yıllar Türkiye gündemini meşgul etmiştir. Yetkilerin organlar arasında ne ölçüde dağıtıldığı temeline dayanan kuvvetler ayrılığı ilkesi, yatay ve dikey olmak üzere ikiye ayrılmakla birlikte Türkiye özelinde tartışmanın ilk kırılma noktasını oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş çalışmaları kapsamında üzerinde düşünülmesi gereken kurumlardan birini de yerel yönetimler oluşturmuş, söz konusu sistemin federalizm unsurları taşıdığı, yerel yönetimlerin bağımsız bir yapı teşkil edeceği sıkça dile getirilmiş, yatay ve dikey kuvvetler ayrılığı gözden kaçırılan noktalardan biri olmuştur. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş tartışmaları yasama, yürütme ve yargının farklı organlar eliyle yürütülmesini gerektiren yatay kuvvetler ayrılığının konusunu oluşturmaktayken, sistem çerçevesinde ortaya konulan federalizm eleştirileri merkezi idare ile yerel yönetimler arasında hizmet ve gelir bölüşümünü diğer bir deyişle devletin adem-i merkezîyet ilkesine göre örgütlenmesini ifade eden dikey kuvvetler ayrılığının konusunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla söz konusu eleştiriler temelinde üzerinde durulması gereken nokta hükümet sistemi değil, üniter-federal devlet ayrımı olmaktadır.

Dünya genelinde Federal devlet modelini benimsemiş ABD veya üniter devlet modelini benimsemiş İngiltere gibi demokrasiler olmakla birlikte benimsediği devlet modeli fark etmeksizin güçsüz ve zayıf kurumsal yapılanmalara ve demokrasilere sahip ülkelerin varlığı da mevcuttur. Yine, başkanlık sistemini benimsemiş federal yapıda ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika gibi ülkelerin yanında Paraguay, Peru, Şili, Güney Kore ve Endonezya gibi başkanlık sistemine sahip üniter devlet yapıları da dünya genelinde karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de hükümet sistemi üzerinden yapılan federalizm eleştirilerinin aksine başkanlık sistemleri federal yapılanma gerektirmediği gibi, tamamen bağımsız yerel yönetimler ve tek tip yerel yönetim modeli de gerektirmemektedir. Zira yerel yönetim mekanizmaları her ülkenin kendi politik, kültürel, toplumsal, coğrafi koşulları çerçevesinde oluşabilmektedir. Buna bağlı olarak “Cumhurbaşkanlığı sistemi” olarak adlandırılmakla birlikte anayasal tasarımı başkanlık modeline göre gerçekleştirilen sistem, 1982 Anayasası’nda yer alan hükümler kapsamında herhangi bir federalizm endişesine yer bırakmamaktadır.

“Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirleyen” Anayasa’nın Başlangıç bölümünde kuvvetler ayrılığının devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmediği açıkça belirtilmiş, Anayasa’nın 3. maddesinde “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür” denilerek üniter devlet yapısı hüküm altına alınmıştır. Egemenlik yetkisinin kayıtsız, şartsız millette olduğunu teminat altına alan Anayasa, hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağını belirterek egemenlik yetkisinin devredilmezliğinin altını çizmiştir. Buna bağlı olarak Anayasa’da hüküm altına alınmadıkça herhangi bir federal yapılanmanın hayata geçirilmesi mümkün görünmemektedir. Yine Anayasa’nın 123. ve 127. maddeleri arasında yerel yönetimler düzenlenmiş, Türk kamu yönetimi sisteminin ikili bir yapılanmadan meydana geldiğine hükmedilmiş, diğer bir deyişle ikili yapılanmanın varlığı ve idarenin bütünlüğü yasal olarak güvence altına alınmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin, eylem ve işlemleri için merkezin vesayet denetimine tabii oldukları unutulmaması gereken noktalardan birini oluşturmaktadır. Son olarak “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adı ile yürürlüğe giren metin incelendiğinde söz konusu değişikliklerin gerek devlet şeklini gerekse yerel yönetimleri düzenleyen maddeleri kapsamadığı,

Türkiye'nin Meclis yapısının bugünkü mevcut sistemi ve tek kamaralı yapısı aynen koruduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akıncı, B. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri”, *Türkiye Çalışmaları*, 12(24): 1-16.
- Aktan, C. C. ve Özen, A. (2010). “Demokrasilerde Siyasal Gücü Sınırlayacak Hukuk ve Hukuk-Dışı Kaynaklar Ve Kurumlar”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 2(1): 33-50.
- Aydın, A. ve Belli, A. (2015). “Cumhurbaşkanlığı ve Meşruiyet Tartışmaları”, *Türkiye Seçim Sistemindeki Değişim Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve Medya*, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Demir, F. (2014). “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye, Yaşar Üniversitesi Dergisi, 8(özel): 831-876.
- Edoğan, M. (t.y.). *Başkanlık Sistemi Demokrasi ve Türkiye*. http://ozgurulukarastirmalari.com/oad-yorum_baskanlik-sistemi-demokrasi-ve-turkiye (25.05.2018).
- Erdem, K. (2014). *Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik Ve Tartışmalar*, Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.
- Erdoğan, M. (1996). “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”. *Liberal Düşünce Dergisi*, (2): 4-12.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2010). “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”. Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü.
- Görmez, K. (1989), *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Ankara: Hizmet İş Sendikası Yayınları.
- Görün, M. (2006), “Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(2): 159-184.
- Gözler, K. (t.y). “Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan'da Neyi

Oylayacağız?”, <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>
(01.06.2018).

- Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gül, H. (2008). “Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri”, R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayınları.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı”. N. Miş ve B. Duran (Ed.), *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi* içinde (s.53-81). İstanbul: SETA.
- Güneş, İ. (1996). “Yerel Yönetimler ve Siyasal Faktörler”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(4): 83-92.
- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Ankara: Detay Yayınevi.
- Kahraman, M. (2012). “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık yada Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*,(18): 431-457.
- Kaya, B. (2017). “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30): 27-50.
- Keleş, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kılınç, D. (2016). “Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(1): 447-510.
- Koçak, K. A. (2015). “ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” Ama “Birlikte” Çalışan Organlar”. H. Yapıcı Kaya (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya Ve Nijerya Örnekleri)* içinde (s. 23-74). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları.
- Korkmaz, T. (2016). “Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz”, *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 43-52.

- Köksal, E. (1998), “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 20(3): 45-72
- Kuzu, B. (1997). *Türkiye için Başkanlık Sistemi*, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Kuzu, B. (2013). “Neden Başkanlık Hükümeti”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (51): 39-44.
- Miş, N. (2016). “AK Parti’nin Önerisinde Siyasal Sistem Tasarımı”, *Kriter Dergisi*, (8) <https://kriterdergi.com/nebimis/ak-partinin-onerisinde-siyasal-sistem-tasarimi>
- Miş, N. ve Duran, B. (2017). “Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi”. N. Miş ve B. Duran (Ed.), *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi* içinde (s.17-50). İstanbul: SETA.
- Nalbant, A. (2012). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Özbudun, E. (2005). “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”. T. Ergül (Ed.), *Başkanlık Sistemi* içinde (s. 105-111). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Özbudun, E. (2014). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özer, A. (2010). *Anayasa Hukuku: Genel İlkeler*, Ankara: Turhan Yayınevi.
- Parlak, B. (2011), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Bursa: MKM Yayıncılık.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London.
- Sobacı, Z. ve Köseoğlu, Ö. (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler: ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore*. SETA Raporları, Ankara.
- Sobacı, Z. ve Köseoğlu, Ö. (2017). “Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler: ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore”. N. Miş ve B. Duran (Ed.), *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi* içinde (s.323-377). İstanbul: SETA.
- Şengül, R. (2017). *Yerel Yönetimler*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Teziç, E. (2014). *Anayasa hukuku (17. bası)*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Toprak, Z. (2014), *Yerel Yönetimler*, Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2014). *Mahalli İdareler*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Uluşahin, N. (1999). “Başkanlık Sistemi Ve Değerler Sorunsalı”. *Liberal Düşünce Dergisi*, (16):64-77.
- Ustabulut, B. (2016). *Türkiye'nin Hükümet Sistemi: Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi Tartışmaları*, V. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi - Bildiriler Kitabı II, s.43-58.
- Uygun, O. (2007). *Federal Devlet: Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yayla, A. (2013). *Siyaset Bilimi: Bir Giriş*, Ankara: Liberte Yayınları.
- Yazıcı, S. (2005). “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”. (T. Ergül, Ed.), *Başkanlık Sistemi* içinde (s. 125-142). Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- “Anayasa Değişikliği Teklifi'nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni”
http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx (28.05.2018)
- “Cumhurbaşkanlığı Seçimleri ve Genel Seçimler Seçim Beyannamesi”,
<https://www.aa.com.tr/uploads/userFiles/c09e217d-a61f-47f8-a355-ddf8004cfef9/Beyanname23Mayıs18-icSayfalar.pdf> (18.06.2018)
- 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>
(29.05.2018)
- “2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2709&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch> (05.06.2018).