

BAŞKANLIK SİSTEMİ VE İÇERDİĞİ SİYASAL GERİLİM POTANSİYELİ

Ar. Gör. Uğur KARA*

I. Giriş

Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmasının zaman zaman gündeme oturduğuna tanık olunmaktadır. Yakından bakıldığında tartışma zamanlamasının rastlantısal olmadığı görülebilmektedir. Gerçekten de, başkanlık sistemine dönük arayışların siyasal yaşamda sivrilmiş ve başbakanlık da yapmış isimlerin cumhurbaşkanlığında veya güçlü bir tek parti iktidarının söz konusu olduğu dönemde gündeme yerleştiği gözlenmektedir. Açık ki, daha güçlü yetkilerle donatılmış bir 'yürütme' arzusu, arayışların nedenidir. Bu arayışlarda, 'yürütme istikrarı' veya genel olarak 'siyasal sistemin istikrarı' gerekçelerine sığıldığı rahatlıkla seçilebilmektedir; ne var ki, başkanlık sisteminin 'serin kanlı' bir tahlilinin, yaygınlaştırılmaya çalışılan bu savlara kuşkuyla yaklaşmak gereğine işaret ettiği söylenebilecektir.

II. Başkanlık Sisteminin Ayırt Edici Özellikleri

Anayasa hukukunun temel ilgi alanlarından olan 'hükümet sistemleri' konusunun, demokratik esasları (siyasal çoğulculuk, siyasal katılma) benimsemiş olan siyasal sistemleri şart koştuğunu varsaydığını- belirtmek gerekir. Bu çerçevede başkanlık sistemi, hükümet biçimleri sınıflandırmasının 'kuvvetler ayrılığı' ilkesini eksen alan kesimine dahil olan, *yasama ve yürütme kuvvetlerinin "daha yumuşak ve dengeli biçimde ayrıldığı parlamenter rejim"*den farklı olarak, *söz konusu iki kuvvetin "kesin ve sert biçimde ayrıldığı"*¹ bir hükümet sistemidir.

Başkanlık rejiminin soyutlamaya konu olabilecek özelliklerinin ABD esas alınarak yapılması gerektiği vurgulanmalıdır; çünkü, belirtildiği gibi başkanlık rejiminin, günümüze dek, *klasik biçimi ile tek uygulama alanı ABD'dir*². ABD uygulaması gözetilerek başkanlık sisteminin ayırt edici özelliklerine ilişkin şu belirlemelerde bulunulabilir:

*Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Öğretim Elemanı.

¹Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku** (Dördüncü Basım. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995), s. 301.

²Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku** (Üçüncü Basım. İstanbul: Beta Yayınları, 1996), s. 421.

i- Tek başlı yürütme görülür; yürütme yetkisi başkanda toplanmıştır. Başkan, yürütme yetkisini doğrudan doğruya ya da yardımcıları (sekreterleri) aracılığı ile dolaylı olarak kullanır. Parlamenter rejimin özelliği olan iki başlı yürütme (devlet başkanı ve başbakan), başkanlık rejiminde yoktur; başkan hem devlet başkanı hem de başbakanın fonksiyonlarını yüklenmiştir³.

ii- Çifte meşruluk. Bu özellik, yürütmenin kendisinde cisimleştiği başkanın ve yasama organının ayrı ayrı seçimle belirlenmesi, diğer bir anlatımla ve de parlamenter sistemden farklı olarak yürütme organının da yasama organı gibi, meşruluğunun kaynağını doğrudan halkta bulmasıdır. Başbakanların yasama organınca seçilmesine karşılık, başkanların *ya doğrudan doğruya veya bir seçim heyeti yoluyla* halk tarafından seçilmesi, başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran temel bir fark olarak belirmektedir⁴.

iii- Sabit görev süresi. Bu özelliğin, çifte meşruluğun doğal sonucu olduğu rahatlıkla ileri sürülebilecektir. Gerek yürütmenin, yani başkanın ve sekreterlerinin, gerekse yasamanın, yani meclislerin görev süreleri boyunca yetkilerine bütünü ile sahip olmaları, başkanlık rejiminin ayırt edici özelliği olarak resmedilmektedir⁵. Başkanlık sisteminde yürütmenin başı (başkan), anayasanın belirlediği bir dönem için seçilir ve normal olarak, yasama organının bir güvensizlik oyuyla istifaya zorlanamaz; bununla birlikte, bir başkanı, suç teşkil eden eylemlerinden dolayı, *impeachment* süreciyle görevden uzaklaştırmak mümkündür⁶. Başkanlık sisteminde yasama organının başkanı düşürememesinin paraleli, başkanın da yasama organını feshedememesidir⁷. Salt yürütmenin değil iki organın da sabit görev süresine sahip olmasının sistemin ayırt edici özelliği olarak belirlenmesinin genel kabul gördüğünü belirtmek gerekir⁸.

III. Başkanlık Sisteminde Potansiyel Siyasal Gerilim Dinamiği

Siyasal gerilim boyutu irdelenmeden hemen şu belirtilebilir ki, başkanlık sistemi yürütmenin ve yasamanın keskin ayrılığından kaynaklanan bazı kurumsal güçlükler de

³ Aynı, s. 424.

⁴ Arend Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler**. Çev.: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran (k.y.: Türk Demokrasi ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, t.y.), s. 45.

⁵ Teziç, a.g.e., s. 425.

⁶ Lijphart, a.g.e., s. 44-45.

⁷ Aynı, s. 47.

⁸ Nur Uluşahin'e göre, *başkanın yasama organını feshi kuvvetler ayrılığı ilkesinden önemli bir sapma olmakla birlikte, başkanın yasama organını fesih yetkisine sahip olması diğer tanımlayıcı kriterlerin de gerçekleşmesi halinde- başkanlık sistemini bir başka sisteme dönüştürmeyecektir*: Nur Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi** (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999), s. 39.

içermektedir. Bu güçlük kendini en açık şekliyle, yürütmenin 'yasa yapım' sürecine katılamaması gerçeğinde gösterir: bununla birlikte bu güçlüğü yumuşatan bazı mekanizmalar da söz konusudur. Başkan ile Kongre arasındaki ilişkileri sağlayan bir araç olarak 'sürekli komiteler', başkanın Kongre'ye dönük 'mesajlar'ı bu bağlamda değerlendirilebilir. Öte yandan, başkanın Kongre karşısındaki en etkili aracı olan 'veto' yetkisi de anılmalıdır⁹. Şu halde, esas sorunun *siyasal güçlüklerle*, diğer bir anlatımla siyasal gerilim potansiyeliyle ilgili olduğu söylenebilecektir.

Lijphart'ın özlü anlatımıyla, "*parlamenter sistemle başkanlık sisteminin kendilerine özgü güçlü ve zayıf tarafları üzerindeki bilimsel tartışmalar, iki nokta üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar, parlamenter sistemlerde yürütmenin istikrarsızlığı sorunu ile başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütmenin kilitlenmesi sorunudur. Bu sorunlar, iki sistemin bünyelerinde hiç değilse potansiyel olarak mevcuttur ve büsbütün ortadan kaldırılmaları mümkün değildir*"¹⁰.

'Saf başkanlık sistemi' olarak tanımlanabilecek ABD başkanlık sistemi uygulamasında belirip belirmediği sorunu bir an için ihmal edilecek olursa, başkanlık sisteminin siyasal gerilim potansiyeliyle malûl olduğu söylenebilecektir. Bu potansiyelin, başkanlık sistemindeki 'çifte meşruluk' olgusundan ve bu olgunun yansıması olarak da değerlendirilebilecek 'sabit görev süresi'nden kaynaklandığı belirtilmelidir; bu bakımdan, isabetle vurgulandığı gibi, başkanlık sistemindeki çift meşruluğu sorun haline getiren, yürütmenin de yasama gibi seçimle iş başına gelmesi değil, *her iki organın da diğerinin görevden uzaklaştırma tehdidi altında olmaksızın varlığını koruyabilmesidir*¹¹.

'Başkanın ve meclislerin karşılıklı bağımsızlıkları'nın iki sonucundan sözü edilebilmektedir: Birincisi, organlardan hiçbirisi ötekinin yetki alanına karışmamaktadır; ikincisi, organlardan hiçbirinin ötekine baskı yapabilme ya da onu etkileme olanağı yoktur. Organlar arasında olası bir uyuşmazlık halinde, anayasal açıdan bir çözüm öngörülmüş değildir¹². Şu halde başkanlık sisteminin üstün yanı olarak anılan yürütmenin istikrarı olgusuna, yasama-yürütme ilişkisinin tıkanabileceği gerçeği eşlik etmektedir. Lijphart'ın anlatımıyla,

"Başkanlık sistemleri, başkanı yasama organından bağımsız kılmak, ona belli bir görev süresi tanımak ve halk tarafından seçilme yoluyla

⁹ Teziç, a.g.e., s. 426-427.

¹⁰ Lijphart, a.g.e., s. 48. Vurgu bizimdir.

¹¹ Uluşahin, a.g.e., s. 107.

¹² Teziç, a.g.e., s. 422-425.

otoritesini meşrulaştırmak suretiyle, yürütmenin istikrarı sorununu çözmektedir. Öte yandan, yürütme ve yasamanın birbirinden bağımsızlığı, bunlar arasında ciddi uzlaşmazlıklar ve kilitlenmeler ihtimalini ortaya çıkarır; bunlar, parlâmenter hükümet şekillerinde olduğu gibi, yürütme organının başını düşürmek ve yasama organının çoğunluğunun tercihleriyle daha uyumlu bir yenisini atamak yoluyla ortadan kaldırılamaz”¹³.

Açıktır ki, siyasal gerilimin potansiyel olmaktan çıkıp somut gerçeklik biçimini alabilmesinin olağan ön koşulu, başkanın ve parlamento çoğunluğunun aynı partiden olmamaları halidir. Böyle bir ön koşul, uzlaşmazlıklarla taçlandırıldığında, uyumsuzluğu açacak anayasal kanallar yoktur. Böyle bir durum ifadesini “*uzlaşmadan bir arada yaşamak zorunda kalmak*” tanımlamasında bulmaktadır. Soruna yürütme cephesinden bakıldığında şu söylenebilir: “*Başkanın güçlü kurumsal konumu ile, sağlam ve tutarlı bir yasama çoğunluğunun desteğinden yoksun kalması halinde ortaya çıkan zayıf siyasal konumu arasındaki uyumsuzluk, başkanın otoritesini anayasal düzen dışında gerçekleştirme eğilimini artırmaktadır*”¹⁵. Yasama cephesinden bakılacak olursa aynı anayasal düzen dışı eğilimin belireceği kuşkusuzdur; bu kez, eğilim en uç noktasını 'hükümet darbesi'nde bulur. Şili-Allende olayı, bu durumu örnekler¹⁶.

Öte yandan, siyasal tıkanmanın alabileceği olası biçimlerden biri de yasama yürütme arasında herhangi bir sürtüşme veya uzlaşma olmaksızın- görev süresi boyunca meşruluğu geniş halk kesimleri nezdinde aşman başkanın veya parlamentonun kendilerine seçilmiş olmayla tanınan süre sonuna kadar görevde kalacak olmalarıdır. Böyle bir meşruluk krizinin aşılması sorunu da 'sabit görev süresi' gerçeğine takılmaktadır. Başkanlık sisteminde meclisler de sabit dönemler için seçilmiştir ve başkanlarla birlikte, meclislerin de görev süreleri siyasal nedenlerle kısaltılmamaktadır¹⁷.

Bütün bu anlatımların 'saf başkanlık' veya 'klasik başkanlık' sistemi olarak değerlendirilebilecek ABD uygulamasında sadece soyutlama olarak kaldığını

¹³Lijphart, a.g.e., s. 50.

¹⁴Teziç, a.g.e., s. 427.

¹⁵Uluşahin, a.g.e., s. 141.

¹⁶Kuşkusuz, Şili örneği verilirken iç dinamik, diğer bir anlatımla başkanla yasama arasındaki gerilim ve bu gerilimin biçimsel boyutu esas alınmış ve bu siyasal gerilimi teşvik eden/tetikleyen dış unsurlar ABD müdahalesi- çözümleme dışı tutulmuştur.

¹⁷Uluşahin, a.g.e., s. 96-97.

vurgulamak gerekir. Bu durumun, biçime *partilerin iç işleyişi*- ve öze *siyasal kültür*, ABD liberalizminin özgün niteliği gibi- ilişkin bazı nedenlerinin olduğu savunulabilir. Bir kere, “ABD siyasi partilerinin yapısal özelliği, serbest partiler olmalarıdır. Başka anlatımla, partili parlamenterler, parlamento çatısı altında parti grupları kararları ile bağlı olmadıkları için, Başkanın ve parlamento çoğunluğunun farklı partilerden olması, yasama ve yürütme arasında, çoğu kez, bir uzlaşma zemini kurulmasını kolaylaştırabilmektedir”¹⁸. Öte yandan, ABD siyasi hayatında egemen olan iki büyük parti (Cumhuriyetçi/Demokrat) arasında, kesin ideolojik ayrılıklar olmadığı için her partide karşı eğilimleri taşıyanlar vardır¹⁹. Sorunun can alıcı kısmının burada yoğunlaştığı ileri sürülebilir. Bu durumu çözümlerken konuyu ABD siyasal kültürü, ABD liberalizminin özgün gelişimi ve giderek başkanlık sisteminin gerçek bir siyasal çoğulculuğa uygun olup olmadığı tartışmalarına vardırmak mümkündür.

ABD liberalizmi 'saf' liberalizm tanımlamasını hak eder görünmektedir. Gerçekten de sosyal vurguların ABD liberalizmine çok cılız biçimde yansımış olduğu görülebilir. Bu durum sosyal vurgular etrafında saflaşmak gibi köklü bir kutuplaşmaya izin vermemekte ve olası ayrılıklar nüanslar üzerinde kendini gösterebilmektedir. Bu durumla bağlantılı diğer bir konu, ABD siyasal kültürünün şekillenmesinde, olası toplumsal saflaşmaların modern fenomenlerden ziyade, cemaat aidiyetleri ekseninde biçimlenmiş olmasıdır. Bu durum Avrupa örneğinde gördüğümüz türden parti saflaşmalarının da önünü kesmiş görünmektedir.

Önemli diğer bir nokta, bizzat başkanlık sisteminin bu verili siyasal kültürün yeniden üretilmesinde bir etken olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir. Başkanlık sistemini bu gözle ele alan ve ABD'nin özgün siyasal kompozisyonuyla harmanlayan çözümlerlerin ABD için “iki tek parti” ve başkanlık sistemi içinse “doğası gereği muhafazakar” nitelemelerinde bulunduğu görülmektedir²⁰. Başkanlık sisteminin sözcüğün gerçek anlamında bir siyasal çoğulculuğa engel olduğu kanısını taşıdığı görülen bir değerlendirmeye göre,

“Başkanlık sistemi, fikirler arasında tercih yerine, fikirlerin taşıyıcısı olan şahsiyetleri ve onların programını ikame ederek, politik tartışmayı çarpıtıyor. Daha da ötede, seçim tartışmasını kaçınılmaz olarak- iki

¹⁸Teziç, a.g.e., s. 427.

¹⁹Aynı, s. 427.

²⁰Samir Amin, *Liberal Virüs: Sürekli Savaş ve Dünyanın Amerikanlaştırılması*. Çev.: Aynur Mert, Aydın Ördek, Fikret Başkaya (Ankara: Maki Basın Yayın, 2004), s. 62.

politik şahsiyete indiriyor, bu şahsiyetlerden her birinin olabildiğince geniş bir oy tabanına ulaşmak, bu amaçla da merkezdeki daha az politize olmuş kararsızların oyunu almak için mücadele etmesi gerekiyor. Bu da son tahlilde, radikalleşmenin önünü kesip, muhafazakarlığı besliyor... Başkanlık sistemi, farklı çıkarlar koalisyonunu özendirerek, başkanlık yarışında iki rakibin arkasında toplanmasına neden oluyor. Bu da alternatif toplum projesine sahip, gerçek siyasi partilerin... oluşmasını engelliyor²¹”.

IV. Sonuç

Yürütmenin istikrarı işleviyle sivrilen başkanlık sisteminin yasama-yürütme ilişkileri bakımından bir siyasal gerilim potansiyeliyle malûl olduğu açıktır. İsbetle belirtildiği gibi, “...*hükümet istikrarından da önemli olan rejim istikrarıdır. Başkanlık sisteminin ise, demokratik sistemin istikrarını sağlama yolunda parlamenter sistemin sağladığı esnekliği sağlayamadığı ve kilitlenmeleri aşacak kurumsallaşmış araçlara sahip olmadığı görülmektedir*”²². Kilitlenmeler noktasında başkanlık sisteminin, anayasal olmayan uç noktalara savrulma eğilimi gösterdiği söylenebilecektir. Uç çözümlere yol açmadığı ABD uygulamasında ise denge sağlayıcı olarak 'uzlaşma geleneği' veya 'uzlaşma kültürü' ön plana çıkmaktadır. Diğer yandan, ABD uygulamasındaki uzlaşma kültürünün irdelenmesinde, *başkanlık sisteminin gerçek anlamda siyasal bir çoğulculuğa izin vermediği* savını dillendiren görüşlerin de tartışmaya değer görüldüğünü belirtmek gerekir.

²¹ Aynı, s. 62-63.

²² Uluşahin, a.g.e., s. 99.

KAYNAKÇA

- Amin, Samir. **Liberal Virüs: Sürekli Savaş ve Dünyanın Amerikanlaştırılması**. Çev.: Aynur Mert, Aydın Ördek, Fikret Başkaya. Ankara: Maki Basın Yayın, 2004.
- Lijphart, Arend. **Çağdaş Demokrasiler**. Çev.: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran. (k.y.) Türk Demokrasi ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, (t.y.)
- Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**. Dördüncü Basım. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.
- Teziç, Erdoğan. **Anayasa Hukuku**. Üçüncü Basım. İstanbul: Beta Yayınları, 1996.
- Uluşahin, Nur. **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**. Ankara: Yetkin Yayınları, 1999.