

## **Başkanlık Sistemi ve İstikrar Arasındaki İlişki**

The Relation Between Presidential  
System and Political Stability

**Cansu KAYMAL<sup>1</sup>**

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Issue 6, pp. 150-167  
DOI: 10.25069/spmj.342234  
Received: 07.10.2017  
Accepted: 25.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

### **Öz**

*Başkanlık sistemi, yasama kuvveti olan parlamento ile yürütme kuvveti olan başkanın halk tarafından seçildiği, sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemi biçimidir. Bu sistemde, halk tarafından seçilen başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır. Yürütmenin iki başlı olması nedeniyle, Türkiye’de yaşanan siyasal istikrarsızlıklardan ve hükümet krizlerinden parlamenter sistem sorumlu tutulmuştur. Bundan dolayı, parlamenter sistem, öteden beri tartışılmış ve eleştirilmiştir. Bu doğrultuda 16 Nisan 2017 tarihinde, hükümet sistemini başkanlık olarak değiştirmeyi içeren on sekiz maddelik bir anayasa değişikliği halk oyuyla sunulacaktır.*

*Bu çalışmanın amacı, başkanlık sisteminin Türkiye’deki siyasal istikrar, demokratik katılım milli birlik ve beraberlik gibi sorunlara çözüm bulabilme yeterliliğini araştırmaktır. Bu çalışmadaki temel sav, Türkiye’deki siyasal ve sosyal krizlerin ve istikrarsızlıkların, hükümet sisteminden ziyade, sivil toplum kültürünün zayıflığı, siyasal bilinç eksikliği, eğitim seviyesindeki yetersizlik ve yargı bağımsızlığındaki zafiyetlerin sonucu olduğu ve bunlar değişmediği takdirde, hükümet sistemi ne olursa olsun siyasal ve sosyal istikrarın sağlanamayacağıdır. Bu sav, başkanlık sistemini uygulayan farklı ülkelerdeki siyasal ve sosyal durum karşılaştırmalı olarak incelenmek suretiyle analiz edilecektir. Ayrıca, on sekiz maddelik anayasa değişikliği ile başkana verilecek olan yetkiler, parlamentonun görev ve yetkilerinin neler olacağı göz önünde bulundurulacak ve mevcut sistemle karşılaştırılarak, başkanlık sisteminin Türkiye’de siyasal istikrarı sağlama yeterliliği analiz edilecektir.*

**Anahtar Kelimeler:** Başkanlık sistemi, istikrar, siyasal istikrar, Türkiye, hükümet sistemleri.

### **Abstract**

*The presidential system is a form of government system based on rigid separation of powers, which is legislative parliament and executive president are elected by people. In this system, president elected by people is the head of both the state and the government. The parliamentary system has been held accountable for the political instability in Turkey and for the government crises because the executive has two heads. Hence, the parliamentary system has been debated and criticized for a long time. In this respect, on 16 April 2017, a constitutional amendment of eighteen articles that contains the change of the government system to presidency will be offered to the public.*

<sup>1</sup> İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, [kaymal.cansu@gmail.com](mailto:kaymal.cansu@gmail.com)

*The aim of this study is to assess the presidential system's adequacy to solve problems such as political stability, democratic participation, national unity and solidarity in Turkey. The basic thesis of this study is that political and social crisis and instabilities in Turkey are the results of the weakness of civil society culture, lack of political conscious, inadequacy in education level and weakness of judicial independence rather than the government system and, unless they change, whatever the government system is, political and social stability will not be provided. This thesis will be analyzed by a comparative study of the political and social situation in different counties which implement presidential system. Moreover, the mandates that will be given to president by the constitutional amendment of eighteen articles and what will be the parliament's functions and authorities will be considered and presidential system's competency to provide political stability in Turkey will be analyzed by comparing the current system.*

**Key Words:** Presidential system, stability, political stability, Turkey, government systems.

## GİRİŞ

Uzun bir parlamenter geçmişe sahip olan Türkiye'nin yaşadığı siyasal istikrarsızlıklar ve hükümet krizleri, Türkiye'de hükümet sistemi tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. 1982 Anayasası'nın kabul edilmesinin akabinde, ilk defa Turgut Özal başkanlık sistemini gündeme getirmiştir. Özal'a göre koalisyonlarla atılım yapmak mümkün değildir. Süratli ve etkin karar alabilmek ve istikrarı sağlayabilmek için başkanlık sistemi şarttır. Özal'dan sonra ise Süleyman Demirel başkanlık sistemi tartışmalarının devamını getirmiştir. Fakat bu konuda önemli ölçüde destek bulamamıştır. 2003 yılından itibaren ise başkanlık sistemi lehine tartışmalar, Adalet ve Kalkınma Partisi kaynaklı olarak gündeme gelmiştir.

Başkanlık sistemini savunanların gerekçe olarak gösterdikleri temel argümanlar, özünde istikrar ve kuvvetler ayrılığıdır. Başkanlık sistemi, hükümet istikrarını da beraberinde getirir. Zira sert kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği parlamento, yürütme organını tek elinde bulunduran başkanın görevine son veremez. Halk tarafından doğrudan seçilen başkan, bir dahaki seçimlere kadar hükümet etmekle görevlendirilmiştir. Ancak, başkanın, halkın ve meclisin desteğini kaybettiği durumlarda, görevine son verilememesi, sistemde katılık yaratabilir. Ayrıca, sistemdeki kazananlar ve kaybedenler arasındaki keskin ve belirgin çizgi, çoğunluğun azınlık üzerindeki tahakkümü sonucunu doğurabilir ve temsil edilemeyen grupları sistemden izole edebilir. ABD, bu tehlikeyi federatif sistemle aşabilmiştir. Çünkü federal hükümet seçimlerinde temsil edilmeyenler, eyalet seçimlerinde temsil edilme imkânı bulabilmektedir. Bununla birlikte, sivil toplum kültürünün gelişmişliği, parti ve seçim sisteminin de bu başarıdaki payı büyüktür. Başkanlık sistemi ile yönetilen diğer ülkelerin, büyük ölçüde toplumsal kaoslar ve siyasal istikrarsızlıklar yaşadıkları bilinmektedir.

Başkanlık sistemi, teorik olarak sert kuvvetler ayrılığına dayanır. Bu ayrılık, yasama ve yürütme işlevlerinin farklılığı bakımından işlevsel ve işlevlerin farklı organlar tarafından yerine getirilmesi bakımından organiktir. Sert kuvvetler ayrılığı gereği, parlamento, başkanın görevine son veremeyeceği gibi, başkan da parlamentoyu feshedememektedir. Kuvvetler arasında parlamenter sistemdeki kadar belirgin olmasa da belli ölçülerde işbirliği bulunmaktadır. Ancak başkanlık sistemini uygulayan her ülkede, sert kuvvetler ayrılığı uygulamada işlemez hâle gelebilir. Çünkü parlamento çoğunluğu ile başkan aynı partili olduğunda, yasama ve yürütmenin birliğinden söz edilebilir. Yüksek yargı görevlilerini de meclis onayı ile başkan atadığında, yargının da diğer iki kuvvetle birleşmesi tehlikesi ortaya çıkabilir. Yani, teorideki sert kuvvetler ayrılığı, uygulamada tam bir kuvvetler birliğine dönüşebilir. Halk tarafından seçimle iş başına gelen aynı derecede meşruiyete sahip ve ayrı işlevleri yerine getiren iki organ olan parlamento ile başkanın aynı görüşlerde olması durumunda kuvvetler birliğine neden olabilecek, farklı görüşlerden ve partilerden olması durumunda siyasal tıkanıklık, sistem katılığı ve kaos yaratabileceği başkanlık sisteminin başarılı olabilmesi birtakım özel koşullara bağlıdır.

Bu özel koşulların anlaşılabilmesi için, sistemi en başarılı olarak yönetebilen Amerika'nın, sosyal, ekonomik, coğrafi ve tarihsel koşullarının araştırılması gerekmektedir.

Bir ülkenin hükümet sistemini değiştirmenin radikal bir girişim olduğu unutulmamalı ve radikal değişiklik girişimlerinin doğasındaki maliyetler ve riskler göz ardı edilmemelidir. Bu bağlamda, hükümet sistemlerinin faydaları, mahzurları, uygulamada hangi koşullarda başarılı ve başarısız oldukları ayrıntılı bir biçimde çalışılmalıdır. Türkiye'de, parlamenter sistemde meydana gelen sosyal, siyasal ve ekonomik temelli krizlerin, istikrarsızlıkların ve kutuplaşmaların, hükümet sistemiyle mi alakalı olduğu yoksa toplumun siyasal ve sivil toplum kültürü, askeri vesayet, yargı sistemi, parti sistemi kaynaklı olarak mı ortaya çıktığına dikkat edilmelidir.

Başkanlık sisteminin Türkiye'ye uygulanabilirliğinin ele alınacağı bu çalışmada, öncelikle, başkanlık sisteminin genel özellikleri, artılarıyla ve eksileriyle incelenecek, sonra başkanlık sistemini uygulayan başta ABD olmak üzere farklı bazı ülkelerin sistemleri değerlendirilecektir. Bir sonraki bölümde ise 16 Nisan 2017 tarihinde yapılacak referandum sonucunun müspet çıkması hâlinde geçilecek olan "Türk Tipi Başkanlık Sistemi"nin nasıl bir sistem olduğu ortaya koyulacak ve Türkiye'nin siyasal ortamında meydana getireceği muhtemel değişiklikler öngörülme çalışılacaktır. Bu çalışmanın temel amacı, önemli ölçüde toplum desteğine sahip olan iktidarın ve diğer bazı kesimlerin desteğini kazanan Türk Tipi Başkanlık Sistemi'nin, Türkiye'deki siyasal ve toplumsal istikrar sorununa çözüm olma yeterliliğini tartışmaktır.

## **1. BİR HÜKÜMET SİSTEMİ OLARAK BAŞKANLIK**

### **1.1. Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Genel Özellikleri**

Başkanlık sistemi, yasama organı olan meclis ile yürütme organı olan başkanın halk tarafından seçildiği ve sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan bir hükümet sistemidir. Başkanlık rejiminde başbakan ya da cumhurbaşkanlığı makamının yerine bir başkanlık makamı bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde yürütme tekli yapıdadır ve sistemde güçlü bir yürütme organının varlığından söz etmek mümkündür. Başkanlık sisteminde meclisi de, başkanı da halk göreve getirdiği için, ikisinden birinin diğerine karşı üstünlüğü söz konusu değildir (Beceren ve Kalağan, 2007:166). Bu sistemin en belirgin özelliği, sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin sert bir biçimde uygulanmasıdır. Yürütme, yasamayı feshedemediği gibi yasamanın güvenoyuna da bağlı değildir (Efe ve Kotan, 2015: 70). Yani iki kuvvetin hukuken birbirine denkliği söz konusudur. Ancak, fiiliyatta yürütme kuvveti yasamaya üstün geldiği için bu sistem başkanlık sistemi olarak adlandırılır (Teziç, 2013: 367).

Başkan, hem devlet başkanı, hem de yürütme organının başıdır. Meclisin çoğunluğu ya da bakanların görüş ve oylarının başkan açısından bağlayıcılığı bulunmamaktadır (Efe ve Kotan, 2015:70). Böylesine bir icra kuvvetinin istikrar getirmesi, görevlerini yerine getirmek ve yetkilerini kullanabilmek açısından yasama ve yürütme organlarının birbirlerine bağlı olduğu parlamenter sisteme nispeten daha muhtemel gibi görünmektedir. Ayrıca, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbiri üzerinde tahakküm kuramaması da demokrasinin ruhuna daha uygundur. Zira, bu sayede yöneticilerin mutlak güce sahip olmaları önlenir (Akçalı, 2013: 407).

Başkanlık sistemi, 1787'de Amerikan Anayasa Kongresi'ne katılan delegeler tarafından icat edilmiştir. Delegelerin çoğunluğu, Britanya'daki yazılı olmayan anayasa, yasama ve yürütmeden bağımsız bir yargı, yürütmeden bağımsız bir yasama ve yasamadan bağımsız bir yürütme ortaya koyan güçler ayrılığına hayranlık duyduğu için bu sistemi benimsemişlerdir. Fakat İngiliz erdemlerini örnek alan delegeler için monarşi söz konusu olamayacağından, ortaya çıkan "yürütme" sorununu, başkanlık sistemini ortaya koyarak

çözmüşlerdir (Dahl, 2015:139). Duvarger'de 1787'de toplanan bu delegelerin amaçlarının yeni bir yapı yaratmak olmadığını, aksine sempati duydukları denenmiş bir system olan İngiliz sistemini şartlara göre revise ederek benimsemek istediklerini belirtmiştir (Duvarger, 1994:78). ABD'nin yasama organı olan çift meclisli yapısı (Temsilciler Meclisi ve Senato), İngiltere'nin Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası'ndan; ABD'nin yürütme organı olan başkan ise İngiltere'nin kralından mülhemdir (Kuzu, 1996: 13). Günümüzde başkanlık sistemi ABD ile sınırlı kalmayıp, Venezuela, Kosta Rika, Endonezya, Şili ve birçok diğer ülke tarafından benimsenmiş olsa da en başarılı örneği ABD teşkil ettiği için sistemin genel özellikleri, ABD'nin uyguladığı başkanlık sistemi üzerinden değerlendirilecektir.

Başkanlık sisteminin genel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

-Kuvvetler birbirinden bağımsızdır. Başkanlık sisteminde, başkanı doğrudan ya da dolaylı olarak halk belirlediği için, başkanın meşruluğu halk tarafından seçilmiş olmaya dayanır. Aynı şekilde yasama organının meşruiyeti de halk kaynaklıdır. Yasama meclisi üyeleri hükümette görev alamadığı gibi hükümet üyeliği yasama meclisi üyeliği ile birleşemez. Başkan, bakanlarını meclis dışından atar. Başkan ve kabinesi yasa teklifinde bulunamaz. Yasama, yürütmenin işleyişine müdahale edemez. Başkanın meclis karşısında siyasi sorumluluğu söz konusu olmaz. (Kartepe, 2013: 226). Ancak yasama ve yürütme organları arasında işbirliği ve uyum sağlayan fren ve denge sistemi bulunur. Örneğin; Amerikan sisteminde Kongre'nin Başkan'a karşı, antlaşmaları onay, bütçeyi kabul ve başkanı suçlama yetkileri; buna karşın Başkan'ın da kongreye karşı mesaj yayınlama ve kanunları veto etme yetkileri vardır. Böylece ABD'de Başkan ve Kongre birbirine karşı daha ılımlı ve dengeli olabilmektedir (Döner, 2013: 668). Başkan ve Kongre arasında bir uyuşmazlık olduğunda, Federal Yüksek Mahkeme tarafından çözümlenmektedir (Beceren ve Kalağan, 2007:167). Yasama ve yürütmenin arasında bir hiyerarşi bulunmaması, kuvvetlerin uyumlu çalışabilmeleri ve gücün tek merkezde toplanmasını önlemek açısından müspettir (Akçalı, 2013: 407).

-Devlet başkanlığı ve yürütme gücü tek bir kişide toplanmıştır. Başkanlık sisteminde başkan belli bir süre için seçilir ve görevden alınmaz. Bu açıdan bakılınca istikrarı sağlayan bir sistem olarak değerlendirilebilir. Ancak, yürütmenin tek kişi de toplanması yönetimin şahsileşmesine yol açabilir (Kartepe, 2013:226). Başkanın yönetim ekibi yardımcısından, sekreter de denilen bakanlardan ve danışmanlarından oluşur. Bu kişiler başkana yakın ve bağlıdırlar ve başkanın karşısında fazla güçleri yoktur. Başkan, kararlarını alırken yardımcısına ve bakanlarına danışır ancak son sözü kendisi söyler (Kartepe, 2013: 227). Başkan, bakanlarını değiştirme hakkına sahiptir. Bu bakanlar, parlamenter sistemdeki gibi meclise karşı sorumlu değildirler, sadece başkana hesap verirler. Başkan ile bakanların arasındaki ilişki hiyerarşiktir (Akçalı, 2013: 409).

-Başkanlık sisteminde organların görev süreleri sabittir. Yasama organı, güvensizlik oyu vermek suretiyle başkanı düşüremediği gibi, başkan da fesih yoluyla meclisin görevine son veremez. Zira, her iki kuvvetin meşruiyeti de doğrudan doğruya halka dayanmaktadır (Efe ve Kotan, 2015: 72). Bu da istikrar açısından bakıldığında müspet bir özelliktir. Ancak Amerika'da Başkan suçlanarak görevden alınabilir. İstisnai durumlarda, Temsilciler Meclisi tarafından suçlanan Başkan'ın Senato üyelerinin üçte ikisi tarafından mahkûm edilmesi mümkündür. Bu durumda seçimler yenilenmez, Senato, başkan yardımcısını başkanlık görevine getirir (Teziç, 2013: 369).

-Başkanlık sisteminde denge-denet mekanizmaları mevcuttur. Sert kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği kuvvetlerin birbirini dengelemeleri ve denetlemeleri gerekmektedir. Bu mekanizmalar ABD'de iyi işlediği için başkanlık sistemi ABD'de başarılıdır. ABD'de denge ve denetim mekanizmalarının sağlıklı işlemesi, ülkenin tarihsel koşullarına, gevşek parti yapısına, baskı gruplarının varlığına, ideolojik ve etnik kutuplaşmalardan arınmış siyasi kültürün varlığına dayanır (Efe ve Kotan, 2015: 72). Denetlenemeyen bir yürütme organı demokrasilerin doğasıyla bağdaşmaz. Çünkü denetlenemeyen yürütme, keyfi ve kişisel yönetimi getirir,

hesapverebilirliği engeller ve sonuçta halkoyuyla seçilmiş bir diktatörlük hâline dönüşebilir. Bu nedenle, fren- denge sistemleri Amerikan Anayasası'nın özünde bulunmaktadır (Kalaycıoğlu, 2013: 219). ABD'de Başkan farklı kurumlar tarafından denetlenmek suretiyle gücü sınırlandırılır. Federal sistem dolayısıyla yetkilerin bir kısmı federe devlete ait olduğundan, siyasette Başkan'ın yetkisi dışında alan da bulunur (Turan, 2013: 526). Ayrıca yüksek mahkeme başkanı ve üyeleri Başkan tarafından atansa da Senato onayı da gerekir. Yani Başkan'ın atama yetkisi Senato tarafından denetlenir. Diğer taraftan Başkan tarafından imzalanan uluslararası antlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için de Senatonun üçte ikisi tarafından kabul edilmesi gerekir (Kartepe, 2013: 227). Başkan'ın muhalefete hesap verme sorumluluğu ve Kongre'ye karşı siyasi sorumluluğu yoktur. Ancak, cezai sorumluluk durumunda Başkan'ın suçlanması ve yargılanması yasama meclisinin görevidir. Kongre, Başkan'ın icraatlarını araştırma komisyonları kurmak suretiyle denetleyebilir. Araştırma komisyonlarının raporları, Başkan'ın kamuoyu nezdinde itibarını da etkileyebileceği için Başkan daha dikkatli davranmak durumunda kalır (Kartepe, 2013:228).

## **1.2. Başkanlık Sisteminin Güçlü ve Zayıf Yönleri**

### **1.2.1. Başkanlık Sisteminin Güçlü Yönleri**

Başkanlık sisteminin en güçlü yönü, yönetimde istikrarı sağlamasıdır. Başkanın belli bir süre için seçilmesi ve yasama organı tarafından görevine son verilememesi siyasal sistemde istikrar olarak nitelendirilmektedir. Yürütmenin tekli yapısı yönetimde etkinliği sağlamaktadır. Yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki karşılıklı fren-denge mekanizmaları hak ve özgürlüklerin güvencesi olarak değerlendirilmektedir (Yaman, 2014: 88).

Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde sıklıkla rastlanan koalisyonlara dayalı bir belirsizlik söz konusu değildir. Bu da yönetimde istikrarı sağlayabilmek adına olumludur. Bununla birlikte, parlamenter sistemde yasalar çoğunlukla hükümet tasarısı olarak gerçekleştiği hâlde, başkanlık sisteminde yürütme organı yasa tasarısı hazırlayamamaktadır. Bu da yasama organının gerçekten işlevsel olduğunu göstermektedir (Yaman, 2014: 88, 89). Yürütme organı olan başkan, yasama meclisi tarafından düşürülme gibi bir durumu olmadığından dolayı cesur kararlar alıp uygulayabilmektedir. Başkanlık sisteminde genellikle başkan seçilme sayısı sınırlı olduğu için yeni politikacılara da şans tanınmaktadır. Ancak bahsedilen bu müspet özelliklerin ABD dışında pek de geçerli olmadığı bilinmektedir. Örneğin, Endonezya Devlet Başkanı Shuarto otuz yıldan fazla başkanlık yapmıştır (Karabiyik, 2010).

Parlamenter sistemlerde hükümet kurmak konusunda yaşanan sıkıntılar, başkanlık sisteminde yaşanmamaktadır. Çünkü yürütme gücünü tamamen elinde bulunduran başkan, kabineyi tek başına oluşturma yetkisine sahiptir. Başkanlık sistemi karşıtlarının “başkanlık sisteminde yönetimin şahsileşmesi ve keyfileşmesinin muhtemel olması” iddialarına, sistemin savunucuları “başkanlık sisteminde başkanın, parlamenter sistemdeki başbakan kadar güçlü olmadığı” (Kuzu, 2012:152) argümanını savunarak cevap verirler. Bunun nedeni de başkanlık sisteminde başkanın sadece yürütme yetkisine sahip olması iken, parlamenter sistemdeki başbakanın büyük ölçüde hem yasamayı hem de yürütmeyi elinde tutmasıdır (Tosun ve Tosun, 1999: 85).

Başkanlık sisteminde, yürütme organı olan başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesiyle kazandığı meşruiyeti, görev süresinin belirli olması nedeniyle siyasetini daha cesurca icra edebilmesi, yürütme erkini paylaşmak durumunda kalmaması nedeniyle daha süratli ve etkin karar alabilme olanağı (Gözler, 2012: 97) yönetimde istikrarı sağlayıcı özelliklerdir.

Başkanlık sisteminin parlamenter sistemlerde hükümetin kurulamayışından kaynaklanan yönetim boşluğunun yaratabileceği olumsuzlukları engellediği, halkın iradesini daha doğrudan temsil etmek suretiyle devletin



meşruiyetini daha da artırdığı, siyasal katılımı genişlettiği ve yönetimi demokratikleştirdiği iddia edilmektedir (Beceren ve Kalağan, 2007: 168). Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, hesap verebilirlik bakımından parlamenter sisteme göre daha demokratik oluşu, önceden bilinebilirliğin parlamenter sisteme nispeten daha kolay oluşu yani seçmenin oy verirken oy verdiği aday kazandığında kimin hükümet edeceğini bilmesi, başkanlık sistemini demokratik kılan olumlu özelliklerdir (Gözler, 2012: 97).

### 1.2.2. Başkanlık Sisteminin Zayıf Yönleri

Başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak yürütme organı ile yasama organının birbirlerinin görevlerini sonlandırma yetkileri bulunmaması, siyasi sürecin yeni seçimlere kadar donuklaşmasına neden olabilir. Katılık sorunu da denilen bu açmaz, seçilmiş organların meşruiyetlerini ve itibarlarını kaybetmeleri hâlinde ortaya çıkar (Gözler, 2000: 41). Seçmen desteğini kaybeden başkanın görevine son verilememesi veya seçmen tarafından fazlaca desteklenen başkanın tekrar seçilememesi, katılık sorununun iki farklı boyutunu teşkil eder (Yazıcı, 2011: 43-44). Başkanlık sisteminde hem devletin başkanı hem de yürütmenin başı olan başkanın hem kendini seçenler doğrultusunda icraatlar yerine getirmesi hem de tüm ulusu kuşatıcı bir profil çizmesi kolay olmamaktadır. Devlet başkanlığı kurumu, yürütmeden ayrı bir mekanizma olduğu için kriz durumlarında arabulucu rolü oynayacak ve sistemi düzluğe çıkaracak bir kurumsal boşluk oluşması, sistemde bir katılık sorununa neden olur (Yazıcı, 2011: 51).

Diğer bir olumsuz yönü ise halk tarafından doğrudan seçilmesinden meşruiyetini kazanan iki kurumun mevcudiyetidir. Yasama organı olan meclis ile yürütme organı olan başkanın ayrı siyasi yaklaşımları ve siyasi programları olması durumunda, işbirliğinden kaçınıp rekabet etme tehlikeleri vardır. Bu durumda sistem işletilemez hâle gelebilir. Başkanlık sisteminin sorunsuz işleyebilmesi için başkanın ve meclisin dengeli ve paylaşımcı olmaları şarttır (Yazıcı, 2011: 53).

Başkanlık sisteminde başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve iktidarı tek başına kullanması, iktidarın bölünmezliği nedeniyle azınlıkta kalan siyasi grupların sistemden dışlanma tehlikesine yol açar (Efe ve Kotan, 2015: 77). Başkanlık sisteminde, seçimi kazananların her şeyi elde ettiği, seçimi kaybedenlerin ise her şeyden mahrum kaldığı sıfır toplamlı bir oyundur. Sistemin bu özelliği siyasal çatışmayı artırır ve siyasal gerginlik oluşabilir (Gözler, 2000: 42). Bu riski azaltmak devletin yapısı ile yakından alakalıdır. Mesela başkanlık sisteminin uygulandığı ülke eğer federal bir ülkeyse, federal devletin başkan seçimlerinde kaybedenler federe devlette temsil edilme imkânına sahip olabilirler ya da tam tersi olabilir. “Ya her şeyi kazan ya her şeyi kaybet” kuralı, üniter devlet sisteminde daha keskin bir şekilde görülür (Yazıcı, 2011: 70).

Yürütme kuvvetini tek elinde toplayan, hem yürütmenin hem devletin başı olan ve halkın doğrudan seçmesiyle sabit bir süre içinde göreve gelen başkanın güç zehirlenmesi yaşayarak yönetimi şahsileştirmesi ve keyfileştirmesi riski de vardır (Efe ve Kotan, 2015: 78). Bununla birlikte, başkanlık sistemi yasama ile yürütmenin anlaşmazlığa düştüğü durumlarda kilitlenir. Bu durumun örnekleri Latin Amerika ülkelerinde yaşanmaktadır. Başkanlar, yasama meclisini, kararnameler çıkarmak suretiyle aşmaya çalışabilirler. Kendini her şeyin üstünde gören başkan, istisnai durumlarda kullanması gereken kararname çıkarma yetkisini meclisi etkisiz hâle getirecek şekilde sıklıkla kullanabilir. Böylece, başkan üzerinde denetim yetkisine sahip olmayan yasama meclisi zayıflatılmış olur (Özbudun, 2013: 207).

Başkanlık sisteminin bir diğer menfi yönü ise çoğunlukçu bir rejim olmasıdır. Yürütmenin gücüne tek başına sahip olan başkan, çoğunluk oyu ile iktidarı elde eder. Sistemde her kesim temsil olanağı bulamadığından kutuplaşmalar artar (Efe ve Kotan, 2015: 78). Başkanlık sistemi, yürütme kuvvetinin tekçiliği ve bölünmezliği üzerine temellendirilmiş doğası gereği çoğunlukçuluğu getirir. Farklı kişilerin ve grupların ortaklaşa menfaatlerinden çok, politik tercihlere yön veren şey, başkanın kişisel eğilimleridir (Yazıcı, 2011:

79). Sistemde, başkanı yasama meclislerinde temsil edilen çoğunluk ya da azınlık isteklerini dikkate almaya zorlayacak bir mekanizma yoktur. Ayrıca iktidarın tekçi yapısı, meclis için azınlıkların iktidarda temsilini imkânsız hâle getirdiği, azınlıkta olanlar siyasi ortamdan dışlanırlar (Evcimen, 1992: 322).

## **2. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖRNEKLERİ**

### **2.1. Başkanlık Sistemi Uygulamaları Üzerine Değerlendirme**

Başkanlık sistemleri arasında en başarılı ve örnek alınan sistem ABD tarafından uygulanandır. Bunun için çalışmamızın birinci bölümünde başkanlık sisteminin güçlü yönleri ABD tipi başkanlık sistemi göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir.

Başkanlık sistemi, özellikle Latin Amerika ülkeleri tarafından benimsenmiştir. Bu ülkelerin arasında siyasi istikrardan ve gelişmişlikten söz edilebilecek örnek neredeyse yoktur. Demokratik rejimler içinde sadece Kosta Rika ve Venezuela bu sistemi uygulamaktadır. Diğer Latin Amerika ülkelerinde, rejim otoriter ve totaliter hâle dönüşmüştür. Günümüzde Latin Amerika ülkelerinin demokrasileri genellikle tehdit altındadır ve kimi gerekçelerle askeri darbe ihtimali bulunmaktadır. Güney Amerika dışında, başkanlık sistemiyle yönetilen Filipinler, Endonezya gibi birçok ülkede demokratik kültürün tam anlamıyla yerleşmediği görülmektedir (Yazıcı, 2011: 85).

Buran'a göre başkanlık rejimi uygulamaları, güçlü başkandan zayıfa doğru istikrarsız zayıf başkanlık başkanlık rejimleri, hükümetli başkanlık rejimleri, klasik başkanlık rejimleri (ABD), ve otoriter başkanlık rejimleri olmak üzere dört alt gruba ayrılır. İstikrarsız başkanlık rejimine örnek olarak gösterilebilecek ülkelerde, çok parti rejiminin geçerli olmasından dolayı güçlü bir başkanın yokluğu ve sosyal ve ekonomik istikrarsızlıklar söz konusudur. Zira başkanlık rejiminin geçerli olduğu bir ülkede sistem çok partiliye, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden farklı siyasi görüşlere sahip kümeler tarafından kullanılma olasılığı vardır. Siyasal kutuplaşmaların ortaya çıkması hâlinde sistem tıkanabilmektedir. Bu risk, Venezuela ve Kolombiya başta olmak üzere bazı Latin Amerika ülkelerinde yaşanmaktadır (Buran, 2009: 88).

Hükümetli başkanlık sisteminde ise cumhurbaşkanı olan devlet başkanına yürütme görevini yerine getirmede yardımcı olan başbakan ve bakanlardan oluşan bir hükümet bulunur. Ancak, yarı başkanlık sisteminden farklı olarak, hükümet, meclise değil, cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Brezilya, Arjantin ve yeni anayasanın kabul edilmesinden sonra Venezuela bu grupta değerlendirilebilir (Buran, 2009: 89).

ABD tipi başkanlık rejiminde ise yasama, yürütme ve yargı güçleri birbirinden kesin çizgilerle ayrılmıştır. Ancak bu, onların birbirinden kopukluğu anlamına gelmemektedir. Başkanlık rejiminde, yarı başkanlık ve parlamenter rejime nispeten kuvvetler birbirinden daha bağımsız gözükse de, aralarında belli bir oranda işbirliği olduğundan, hatta birbirlerine karşılıklı bağımlılıklarından bahsedilebilir (Buran, 2009: 90).

Otoriterleşmiş başkanlık rejimi ise, istikrarsızlık ve tıkanmaya neden olduğu gibi, kuvvetlerin tek elde birleşmesi riskini de taşımaktadır. Başkanlık rejiminin uygulandığı bir ülkede, disiplinli bir siyasi partinin parlamentoda tek başına çoğunluğu sağladığı durumda, eğer başkan da aynı partiden ise yasama ve yürütme güçleri birleşir. Meclis çoğunluğu ile başkan aynı partiden olduğunda, yüksek mahkeme üyelerini de aynı partiye yakın üyeler arasından seçebilirler. Bu durum, bazı Latin Amerika ülkelerinde, özellikle Meksika'da yakın zamanlara kadar görülmüştür. Meksika'da, Meksika Kurumlar Partisi sürekli olarak mecliste çoğunluğu sağlayabilmiş, başkanlar da bu partinin desteklediği adaylar arasından seçilmiştir (Buran, 2009: 90).

Başkanlık sisteminin başarılı örneği olarak ABD, başarısız örnekleri olarak da Latin Amerika ülkeleri gösterilmektedir. Latin Amerika ülkeleri arasında Kosta Rika 1949'dan beri, Venezuela ise 1958'den beri başkanlık sistemini uygulamaktadırlar. 1974'ten beri Kolombiya, 1979'dan beri Peru da sivil hükümetlerle başkanlık sistemini uygulamaktadırlar. Arjantin, Uruguay, Brezilya ve Şili başta olmak üzere birçok Latin Amerika ülkesi başkanlık sistemlerini demokratik bir şekilde 1980'den sonra canlandırabilmişlerdir. Diktatörlüğün Güney Amerika'daki kalesi olarak bilinen Paraguay, 1989'da demokrasiye geçebilmiştir (Ertuğral, 2014).

Ekvador, Bolivya, Honduras, Guatemala ve Dominik Cumhuriyetleri'nde de başkanlık sistemi pek istikrarlı yürütülememektedir. Bu ülkelerde, sistemin başarısızlığında ekonomik durgunluk, eşitsizlikler ve sosyo-kültürel geçmiş rol oynamaktadır. Bu ülkelerin siyaseti, asla ordunun gücüne erişememiştir. İktidar mücadelesi halktan kopuk, oligark yapıda ve ordunun vesayetindedir (Ertuğral, 2014). Bu durum, söz konusu ülkelerdeki siyasal istikrarsızlıkların hükümet sistemiyle alakalı olmadığını açıkça göstermektedir.

Venezuela, başkanlık sistemini uygulayan ülkeler arasında ilginç bir örnek teşkil etmektedir. Bu ülkede demokrasi, solcu işçi liderlerinden muhafazakar iş adamlarına kadar geniş bir sosyal yelpazenin, diktatörlüğe karşı mücadele konusunda uzlaşmasıyla doğmuştur. Ülkedeki istikrarın arkasındaki en önemli faktörün petrol, kahve, şeker gelirlerinin demokratik bir ortam içinde özel sektörü geliştirmesi ve orta sınıfa ve çalışan kesime önemli mali kaynak sağlaması olduğu belirtilmektedir. 1958'de başlayan gelişmeyle birlikte ülkedeki bütçe genel olarak sosyal programlara ve kalkınma projelerine harcanmıştır. Günümüzde ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalsa da, rejim açısından önemli sıkıntılar yaşanmamaktadır (Ertuğral, 2014). Venezuela'nın ekonomik sıkıntılara rağmen, Amerika kıtasındaki diğer ülkelere nispeten istikrar konusunda başarıyı yakalayabilmesinin ardında, diktatörlüğe karşı duran bir halk oydası olduğu gerçeği yadsınamaz.

Bu açıklamaların akabinde, başkanlık sistemini uygulayan ülkelerden ABD, Venezuela, Brezilya, Arjantin ve Meksika siyasal sistemleri ve anayasaları çerçevesinde incelenecektir. Ülkelerin uyguladıkları başkanlık sistemlerini incelemek, üçüncü bölümde ele alınacak olan Türkiye'ye getirilmek istenen başkanlık sistemi ile bir mukayese yapılabilmesi açısından yerinde olacaktır.

## **2.2. Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamalarından Örnekler**

### **2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık Sistemi**

ABD'de başkanlık sisteminin özünü, yasama ve yürütme arasındaki ilişki oluşturmaktadır. ABD'de yasama gücü Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşan kongre iken, yürütme gücü halk tarafından dört yıl süre için, en fazla iki defa seçilebilen Başkan'dır. Başkan, ordunun başkomutanıdır ve en küçük rütbeli subaylardan en yüksek rütbelilere kadar her seviyede atama yapma yetkisi vardır. Başkan, Senato'nun üçte ikisinin onayı ile yabancı ülkelerle antlaşmalar yapabilir; büyükelçileri, konsolosları, yüksek mahkeme üyelerini ve bütün federal memurları Senato onayı ile atayabilir, azledebilir (Gökçe, 2012: 4).

Başkan, Birleşik Devletlere karşı işlenmiş suçların cezalarını geri bırakma ve affetme yetkisine sahiptir. Birçok ülkede affetme yetkisi yürütme organına verilmemiş, cumhurbaşkanı ya da devlet başkanına verilmiştir. Ancak söz konusu ülkelerde cumhurbaşkanı veya devlet başkanının yürütme organı ile doğrudan bir bağlantısı yoktur. ABD sisteminde ise, başkan, hem devletin hem de yürütmenin başıdır (Gökçe, 2012: 5).

Başkanın yasa teklif etme yetkisi yoktur. Bu yetkiyi Kongre kullanır. Başkan, yürütme organı olarak yasaların uygulayıcısıdır. Ancak, Kongre'ye rapor verebilir, mesaj gönderir ve görüş bildirir. Böylece Kongre'de etkili olmaya çalışır. Olağanüstü durumlarda meclislerden birini ya da ikisini de toplantıya çağırabilir (Gökçe, 2012: 5). Kongre'nin hazırladığı yasalar, Başkan'ın onayından sonra yürürlüğe girebilir.



Başkan yasaları onaylamayıp veto da edebilir. Bu durumda, Başkan tarafından veto edilen yasa, her iki meclisin de üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesi hâlinde yürürlüğe girebilir (Çam, 2000:108).

Başkan'ın Kongre'ye karşı siyasi sorumluluğu yoktur. Ancak cezai sorumluluğu vardır ve "impeachment" denilen suçlama yetkisi Temsilciler Meclisi'ne aittir. Başkan'ın suçlanması için vatana ihanet, irtikâp gibi suçlar itham edilmelidir (Gökçe, 2012: 5).

Sartori'ye göre, başkanlık sisteminin parlamenter sistemle karşılaştırıldığında güçlü ve etkin bir hükümete sahip olduğu varsayımı geçerliliğini yitirmektedir. Amerika'da var olan politik sistemin güçlü bir sistem olması, anayasasının iyi düzenlenmiş olmasından ileri gelir. Aslında siyasal yaşamın pratiği açısından sistem, anayasaya rağmen işlemektedir. Amerika bu işleyişi, ideolojik ilkesizlik, zayıf ve disiplinsiz siyasal partiler ve yerel sorunlara öncelik tanıyan siyasete borçludur (Sartori, 1997:119-120).

### **2.2.2. Venezuela**

Venezuela, 1830'da bağımsızlığını kazandıktan sonra 1945 yılına kadar tekçi sistemle yönetilmiştir. 1945-1985 yılları arasında askeri diktatörlükle yönetilen Venezuela, 1958'den itibaren tek meclisli başkanlık sistemiyle yönetilen federal bir cumhuriyettir. Meclis; yasa yapma ile anayasa değişiklikleri ile ilgili teklifler sunma, orduyu yurt dışında görevlendirme, bütçe ile sosyal ve ekonomik kalkınma planlarını kabul etme yetkilerine sahiptir. Yasalar Meclis'te kabul edildikten sonra devlet başkanı inceler ve inceleme sonunda yasayı onaylayıp yayımlar ya da tekrar görüşülmesi için Meclis'e geri gönderir (Gökçe, 2012: 5, 6).

Yürütme gücü olan Devlet Başkanı halk tarafından 6 yıllık süre için en fazla iki defa üst üste seçilebilir. Başkan; başkan yardımcısı ve kabine üyelerini atama, anayasa ve yasaları uygulama, hükümetin faaliyetlerini yönetme, uluslararası ilişkileri düzenleme, antlaşmaları onaylama yetkilerine sahiptir. Ayrıca, ordunun başkomutanı olarak yüksek rütbeli subayları atama yetkisi ile cumhuriyet başsavcısı ve büyükelçileri atama yetkisi de vardır. Başkanın affetme yetkisinin yanında, anayasada belirtilen hâllerde meclisi fesih yetkisi de bulunmaktadır (Gökçe, 2012: 6).

### **2.2.3. Brezilya**

1822'de Portekiz'den bağımsızlığını kazanan Brezilya, 1964 ve 1985 arasında askeri idare altında kalmıştır. Brezilya'daki yasamanın iki kanadı olan Federal Senato ve Meclis, Ulusal Kongre'yi oluşturmaktadır. Ulusal Kongre; bütçenin hazırlanması, affetme, bakanlıkların kurulması veya kaldırılması, uluslararası antlaşmaları onaylama, Devlet Başkanı'na savaş ilan etme ve barış yapma yetkisi verme, her yıl devlet başkanının sunduğu faaliyet raporlarını inceleme, Sayıştay üyelerinin üçte ikisini seçme yetkilerine sahiptir (Gökçe, 2012: 6).

Yürütme, halk tarafından seçilen Başkan ve Başkan Yardımcısı ile Başkan'ın belirlediği bakanlar tarafından icra edilir. Başkan; anayasada belirtilen durumlarda yasama sürecini başlatma, yasaları veto etme, Kongre'nin kendisine verdiği yetkileri kullanarak anayasada belirtilen atamaları yapma, uluslararası ilişkileri düzenleme ve büyükelçileri kabul etme, antlaşmalar imzalama, ülke savunması için kararlar alma, yasama yılını açma, Ulusal Kongre'ye hükümet faaliyet ve planlarını gönderme, affetme veya cezaları azaltma, silahlı kuvvetlerin başkomutanlığını yapma, deniz, hava ve kara kuvvetleri komutanlarını atama, bütçe uygulama yasası ile bütçe tekliflerini ulusal kongreye sunma, bütçe tekliflerini Ulusal Kongre'ye sunma, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkilerine sahiptir (Gökçe, 2012:7 ).

Başkan'ın işlediği genel suçlarla ilgili olarak Meclisin üçte iki çoğunluğu ile yasal işlem süreci başlamasına; İrtikâp, rüşvet, zimmet gibi suçlamalar için ise Federal Senato tarafından yargılanmasına karar verilir ve yargılama Federal Yüksek Mahkeme'de yapılır (Gökçe, 2012: 7).

#### 2.2.4. Arjantin

Arjantin bir özerk federal bölge, yirmi üç il ve bir ulusal bölgeden oluşan federal bir cumhuriyettir. Yasama gücü Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından oluşturulan Kongre tarafından kullanılmaktadır. Yasama Kongre'nin her iki kanadının yetkileri arasında olsa da kanun teklifleri yürütme tarafından da verilmektedir. Kongre'nin bir kanadı tarafından kabul edilen bir yasa diğer kanadın onayı alınmak üzere gönderilir ve kabul edilirse yürütmenin de onayına ihtiyaç duyar. Yürütme onayladığında yasa kabul edilmiş olur. Yasamanın ulusal bütçe hazırlama, yürütmeye savaş ilan etme ve barış yapma, ordu kurma, ülke içinde yabancı ordu bulundurma veya ulusal ordunun ülke dışında görevlendirilmesine izin verme yetkileri vardır (Gökçe, 2012: 7, 8).

Yürütme gücü, dört yıl süre için halk tarafından üst üste en fazla iki defa seçilebilecek olan Başkan'da birleşmektedir. Devlet Başkanı; yasaları uygulama, Senato'nun üçte ikisinin kabulü ile yüksek mahkeme başkanı ile hâkimler konseyinin belirlediği üç aday arasından diğer federal mahkeme hâkimlerini atama, cezaları affetme, Senato onayı ile büyükelçileri atama veya geri çağırma, Bakanlar Kurulu başkanını ve bakanlar ile anayasada belirtilen diğer memurların atamasını yapma, Kongre'ye yıllık faaliyet raporu sunma, uluslararası antlaşmaları imzalama silahlı kuvvetlerin başkomutanı sıfatı ile yüksek derecedeki subayları atama, iç karışıklıkların oluşması durumunda Senato onayı ile sıkıyönetim ilan etme yetkilerine sahiptir (Gökçe, 2012: 8, 9).

#### 2.2.5. Meksika

Meksika 1917 Anayasası'na göre 31 eyalet ve bir federal bölgeden oluşan iki meclisli bir cumhuriyettir. Yasama yetkisi Kongre'ye, yasa teklif yetkisi ise Devlet Başkanı, Kongre üyeleri ve eyalet meclislerine verilmiştir. Yasalar, meclisler tarafından hazırlandıktan sonra onaylanmak üzere meclisin diğer kanadına gönderilir. Meclisin diğer kanadı tarafından onaylandıktan sonra onaylanıp yayınlanması için Başkan'a gönderilir. Devlet Başkanı onaylar ya da kısmen veya tamamen veto ederek geri gönderebilir. Hazırlayan meclisin toplam üyesinin üçte ikisinin ve diğer meclisin de aynı çoğunlukla kabulü üzerine tasarı yasalaşır ve Başkan'a yayınlanmak üzere gönderilir (Gökçe, 2012: 9).

Yürütme yetkisine sahip olan Başkan, altı yıllık bir süre için tek seferliğine seçilir (Miş, Aslan, Ayvaz ve Duran, 2015: 37). Başkan'ın; federal bölge yüksek mahkeme başkanını, federal yargıçları, cumhuriyet başsavcısını, valileri atama ve alma yetkileri ile maliyenin yüksek memurları ve diplomatik personeli görevden alma yetkisi vardır. Kabine bakanlarını, büyükelçileri, ordunun yüksek rütbeli subaylarını Senato onayı ile atayıp görevden alabilir. Kongre'den izin almak şartıyla savaş ilan etme, uluslararası ilişkileri düzenleme ve cezaları affetme yetkileri de bulunmaktadır (Gökçe, 2012: 9,10).

Devlet Başkanı, sadece vatana ihanetten ve genel suçlardan dolayı yargılanabilir. Eğer suç; genel bir hüküm içeriyorsa, Temsilciler Meclisi nitelikli çoğunlukla suçlamaya yer olup olmadığına karar verir. Oylamada suçlu bulunursa, geçici olarak görevden alınır ve mahkemeye bildirilir. Resmî görevi kapsamında işlediği bir suçta Devlet Başkanı'nın yargılanıp yargılanmayacağına üçte iki çoğunluk ile Senato karar verir (Gökçe, 2012: 10).

### 3. TÜRKİYE'DE ÖNERİLEN BAŞKANLIK SİSTEMİ VE SİYASAL İSTİKRAR

#### 3.1. Türkiye'de Siyasal İstikrar Bağlamında Başkanlık Sistemi Tartışmaları

Türkiye'de başkanlık sistemine geçiş ilk kez 1980'de Tercüman gazetesinin düzenlediği Anayasa Semineri'nde ve Yeni Forum dergisi tarafından önerilen Anayasa Projesi'nde tartışılmıştır. Tartışmalarda,

yarı başkanlık sistemine geçişi veya mevcut sistem içinde cumhurbaşkanının yetkilerini artırmayı savunanlar olmuştur. Yeni anayasa yapım sürecinde ise Danışma Meclisi'nin kararı cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi fakat yetkilerinin artırılması yönündedir (Yazıcı, 2011: 159,160).

Devam eden süreçte, sistemin değiştirilmesi gerektiği zaman zaman gündeme gelmiştir. 1987'de Turgut Özal, anayasanın cumhurbaşkanına verdiği yetkilerin aynen korunmasını ancak beş yıllık süre ile iki türlü mutlak çoğunluk yöntemiyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi talebini dile getirmiş, bu görüşü siyasi partiler tarafından ilgi görmemiştir. 1997 yılında, 28 Şubat askeri muhtırasının ardından Başbakan Necmettin Erbakan istifa etmek zorunda kalmıştır. Bu dönemde Cumhurbaşkanlığı makamındaki Süleyman Demirel dört yıllık görevi boyunca üç hükümet onayladığını söyleyerek parlamenter sistemin terk edilmesi gerektiğini dile getirmiştir. Bu düşüncesi üzerine çok eleştirilen Demirel, destekçi bulamamıştır (Yazıcı, 2011: 161, 162, 163).

Türkiye'de hükümet değişikliği ihtiyacına gerekçe olarak ekseriyetle istikrar sorunu gösterilmiştir. Siyasi istikrarsızlıklardan ise koalisyonlara mahal veren parlamenter sistem sorumlu tutulmuştur. Parlamenter sistemde, cumhurbaşkanı-hükümet uzlaşmazlığı siyasi istikrarsızlıklara yol açmaktadır. Örneğin; 2001 yılında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in, Başbakan Bülent Ecevit'in suratına anayasa kitapçığını fırlatma olayı bir ekonomik krizin tetikleyicisi olmuştur (Fendoğlu, 2015: 102). Ahmet Necdet Sezer'in cumhurbaşkanlığı döneminde gündemden kaldırılan husus, 2003 yılında Başbakan olarak göreve başlayan Recep Tayyip Erdoğan'la birlikte tekrar alevlenmiştir (Becerem, Kalağan: 2007: 175).

2007 yılının cumhurbaşkanı seçimlerinde yaşanan 367 krizinin ardından cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine yönelik anayasa değişikliği referandumla kabul edilmiştir. Bu dönüşümle ilk defa 2014 Ağustos'unda halkın oyu ile cumhurbaşkanı seçilmiştir. Ancak bu süre zarfında, yürütme gücünde eşit meşruiyete ve geniş yetkilere sahip iki aktörün yer aldığı çift başlılık sorunu ortaya çıkmıştır. Yarı başkanlığa yakın duran bu sistemde, cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiş olmasına rağmen siyaseten sorumsuzdur. Böylece bir yetki-sorumsuzluk dengesizliği oluşmaktadır. Ayrıca, cumhurbaşkanı ve hükümet arasında meydana gelebilecek yetki karmaşası, siyasal istikrarı tehdit eden önemli bir unsurdur. Hâlihazırdaki hükümetin durumunda çift başlılık sorunu, aktörlerin uyumundan dolayı yaşanmasa da, sistem, bu riski bünyesinde barındırmaktadır (Aslan, 2015: 19). Başkanlık sistemini savunanlar, bu riski ortadan kaldırmanın yolunun, seçilmiş devlet başkanına yetki ve sorumluluğu birlikte verecek ve yürütme yetkisini tek kanatlı hâle getirecek olan başkanlık sistemine geçişle mümkün olduğunu öne sürmektedirler.

2002, 2007 ve 2011 genel seçimlerini ardı ardına kazanan ve hükümeti tek başına kuran AKP ve Cumhurbaşkanı Erdoğan, başkanlık sistemini savunurken daha istikrarlı ve yönetilebilir bir ülkenin ancak bu sistemle mümkün olduğunu savunmaktadır. AKP'nin 15 yıllık iktidarı boyunca, bürokratik kurumlarla giderek artan bir uyum içersinde istikrarlı bir şekilde ülkenin yönetilmesi, ekonomik anlamdaki iyileşmeler, AKP tarafından istikrarın bir sonucu olarak gösterilmektedir. AKP, bu istikrarın kalıcılığı için Türk kamuoyuna başkanlık sistemini önermektedir (Efe ve Kotan: 2015: 81).

Burhan Kuzu'ya göre, iktidarın denetlenmesini sağlayan erkler ayrılığının uygulamada mümkün olmamasıdır. Parlamenter sistemde fiili de olsa kanunları ve bütçeyi hazırlama yetkileri yürütmenin elindeyken, başkanlık sisteminde, başkan ve bakanlar parlamento üyesi olmadıkları için meclis çalışmalarına katılamazlar (Kuzu, 2012: 54, 55). Ayrıca, hükümetin, içinden çıktığı parlamento tarafından denetlenememesi de siyasal istikrarsızlık doğurmaktadır. Kuzu'ya göre parlamenter sistemde yasamanın yürütme üzerinde denetim kurması hayaldir. Çünkü 1961'den günümüze Meclis'e gelen 251 gensorudan 2'si, 644 meclis soruşturmasından 14'ü, 888 meclis araştırmasından 14'ü, 285 genel görüşmeden 53'ü işleme girmiştir (Kuzu, 2012: 97).

Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmalarında sisteme geçişi savunanların dayandıkları en önemli gerekçelerden biri de hükümet kurmakta yaşanan zorluklardan, sık yaşanan hükümet değişikliklerinden kaynaklanan tıkanıklıklar ve dolayısıyla yaşanan istikrarsızlıklardır. 94 yıllık cumhuriyet geçmişimizde hâlihazırda 65. hükümet iş başındadır. Bir hükümetin görev süresinin 4 yıl olması gerektiği düşünüldüğünde, hükümet değişikliklerinin ne ölçüde yaşandığı görülebilmektedir (Kuzu, 2012: 93). Sadece 1970 ile 1980 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde bile 12 hükümet değişmiş ve ömürleri bir yıldan az olmuştur (Kuzu, 2012: 85). Menderes, Demirel ve Özal’ın tek başına iktidar olduğu dönemlerde, ekonomik ve sosyal yapıda müspet yönde değişimler görülmesi de Kuzu’ya göre siyasi istikrar için hükümet istikrarının elzem olduğunu ve hükümetin, parlamentonun çoğunluğunun desteğini alamadığı durumda siyasal istikrarsızlıkların yaşanmasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir (Kuzu, 2012: 93-93). Zira, kısa ömürlü hükümetler sağlam, tutarlı ve uzun dönemli politikalar uygulayamazlar ve istikrarsız ortamda bürokratik vesayet yapıları ortaya çıkar (Miş ve diğ., 2015: 8).

Koalisyon dönemlerinde koalisyon ortağı sayısına göre bakanlık sayılarının artırıldığı ve bakanlıkların koalisyon ortakları arasında paylaşıldığı görülmüştür. AKP iktidarından önce bakanlık sayısı 38 iken, AKP bu sayıyı 21’e düşürmüştür (Kuzu, 2012: 96). Parlamenter sistemin sorgulanmasına neden olan koalisyon hükümetlerinde, koalisyon ortakları ülkenin ekonomik ve sosyal sorunlarından birbirlerini sorumlu tutmuşlar, böylece seçmen ülkeyi hangi partinin sorunlara sürüklediğini tam olarak algılayamamış ve hesap verebilirlik mekanizmasının işlemesi imkânsız hâle gelmiştir (Yanık, 2013: 664). Başkanlık sistemine geçilmesinin faydalarını savunanlara göre, sistemde, yetkili ve sorumlu kişi belli olduğundan dolayı hesap verebilirlik daha kolay işleyebilir (Hekimoğlu, 2013: 589).

Başkanlık sistemine geçişin, istikrar için elzem olduğu yönündeki bütün bu açıklamaların yanında, başkanlık sistemine geçişin istikrarsızlık getireceğine dair görüşler de mevcuttur. Ersin Kalaycıoğlu’na göre, Türkiye çok partili ve kutuplaşmaların fazla olduğu bir ülke olduğu için, başkanlık rejimi içinde demokrasi ve istikrar elde etmek zordur. Yürütmenin yasama gibi genel oyla seçildiği sistemler katıdır ve organların görev süreleri sabittir. Bu nedenle, halkın temsil edilemeyen kesimi, iktidara karşı ayaklanabilir. Bu nedenle, başkanlık sistemine geçmek yerine, seçmeni paydaş olarak gören, açıklığı ve hesap verebilirliği sağlayan uzlaşmacı üsluba sahip bir parlamenter rejim geliştirmek daha yerindedir (Kalaycıoğlu, 2005: 26-27).

Erdal Onar’a göre, başkanlık sistemi istikrarsızlık getirir. Zira, yasama ile yürütme arasında görüş ayrılıkları çıktığında sistem kilitlenme riskiyle karşı karşıya kalır. Uzlaşma kültürünün gelişmediği ülkelerde, bu sistemin sağlıklı olarak işlemesi zordur. Onar’a göre cumhurbaşkanı halkoyu ile seçilmemeli, kurucu güvensizlik oyu anayasamızda kabul edilmeli ve cumhurbaşkanının yetkileri sınırlandırılarak klasik parlamenter sistem uygulanmalıdır (Onar, 2005: 100-104).

Ergun Özbudun’a göre Türkiye’de başkanlık sistemini savunanların öne sürdüğü güçlü ve istikrarlı yürütme ile bağımsız ve etkin yasama argümanları çelişkilidir, her ikisini bir arada eşit biçimde güçlendirmek imkân dâhilinde değildir. Başkanlık sisteminde başkan, sabit bir süre için halk tarafından seçileceğinden ve istisnai durumlar dışında görevden uzaklaştırılmayacağı için, sistem, dar anlamda istikrar getirir. Ancak, bu dar anlamda hükümet istikrarını, siyasal istikrar ile karıştırmamak gerekir. Çünkü, başkanlık sisteminde başkanın parlamentoyu etkileme imkânlarının sınırlı olması nedeniyle, sistemin tıkanması parlamenter rejimlerden daha muhtemeldir (Özbudun, 2005: 206-207). Başkanlık sisteminin, Türkiye’nin sosyal yapısı ve siyasi geleneğine uygun olduğunu, monarşi mirası bir ülke olmasından ve tek parti deneyiminden dolayı savunanlara Özbudun’un verdiği yanıt, tam da bu sebepten başkanlık sisteminin reddedilmesi gerektiğidir. Zaten kişisel liderliğe dayalı siyasi partilerin olduğu bir ortamda, tek kişinin liderliği eğilimi sınırlandırma yoluna gidilmelidir (Özbudun, 2005: 111). Özbudun’a göre, parti sisteminin aşırı ölçüde parçalı ve

kutuplaşmış olduğu bir ülkede, başkanlık sistemi de parlamenter sistem de istikrarı sağlayamaz. Özbudun, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini, ancak yetkilerinin parlamenter sistem normlarına çekilmesini önermektedir (Özbudun, 2013: 213).

Hekimoğlu'na göre Türkiye'deki siyasi kültür çatışmacıdır ve parti yapısı olarak disiplinli ve ideolojiktir. Uzlaşmacı ortamdaki uzak bir yapıda farklı siyasi görüşlere sahip yasama ve yürütmenin birlikte çalışması zorlaşır. Sistemde arabulucu rolde bir devlet başkanı da olmadığı için sistem tıkanabilir. Hekimoğlu, ABD ile karşılaştırıldığında ülkemizde sivil toplum kültürünün ve kamuoyu denetiminin zayıf olduğunu, başkanlık sistemine geçmek yerine parlamenter sistemin aksaklıklarını gidererek uygulamaya devam etmek gerektiğini öne sürmektedir (Hekimoğlu, 2013: 589-591).

Özetle, Türkiye'de hükümet sistemi tartışmaları, öteden beri istikrar çerçevesinde şekillenmektedir., Başkanlık sistemi lehine bir hükümet sistemi değişikliğinden tarafa olanlar, yürütmenin güçlendirilmesi suretiyle siyasal istikrarın sağlanabileceği inancını taşımaktadırlar. Ancak, Türkiye'nin koşulları göz önüne alındığında, mevcut siyasi parti sistemi, siyasi ve sosyal kutuplaşmalar, başkanlık sisteminin istikrar sağlayacağı savını şüpheli hâle getirmektedir. Bunun için, sistem değişikliğine karşı olanlar, parlamenter sistemin revize edilip, istikrarı sağlayacak bir biçime getirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmasını savunmaktadırlar.

### **3.2. Türkiye'de Önerilen Başkanlık Sisteminin İstikrar Açısından Değerlendirilmesi**

Türkiye'de 2007 yılında kabul edilen cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören anayasa değişikliği sonrasında, 2014 yılında halkoyuyla cumhurbaşkanı seçilmiş ve fakat başkanlık sistemi yöntemiyle seçilen ve başkanlık sistemindeki gibi geniş yetkilere sahip olan cumhurbaşkanının, parlamenter sistemdeki gibi sorumsuzluğu tartışma konusu olmuştur. Ayrıca 15 Temmuz 2016'da gerçekleşen darbe girişimi, kamuoyunda cumhurbaşkanının daha da güçlendirilmesi gerektiği yönünde bir algı uyandırmıştır. Türkiye'de demokrasinin vesayet altında olduğu, yönetimde istikrar güçlendirilmeksizin bu vesayeti kaldırmanın mümkün olmadığı, yönetimde istikrarı güçlendirmenin en etkili yolunun ise hükümet sistemini tek kanatlı yürütmeden oluşan başkanlık olarak değiştirmek olduğu fikri kabul görmüştür. Bu bağlamda mevcut anayasada 18 maddelik, büyük bir değişiklik teklininin 16 Nisan'da referanduma sunulmuştur.

Anayasa değişikliği, referandumda kabul edilmiş ve bu doğrultuda hükümet sistemi değiştirilmesine karar verilmiştir. Ancak, bu değişikliğin siyasal istikrarı sağlama noktasındaki yeterliliği tartışmalıdır. Bir kere, anayasa değişikliğinin, TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin beş yılda bir ve aynı günde yapılmasını öngören 4. maddesi (Akşam, 2017), cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı ideolojiyi paylaşan aktörler olacağını göstermektedir. Bu durum, hükümet istikrarını sağlamada etkili bir yol olarak değerlendirilebilir. Ancak, seçimi kaybeden kesimin iktidara düşman olması riskini de bünyesinde barındırır.

Bakanlar Kurulu ve bakanları denetlemenin meclisin görev ve yetkileri arasından çıkarılmasını öngören 6. madde, cumhurbaşkanına, meclisin onayı olmaksızın bakanları tek başına bakanları göreve atama erkini vermiştir. Oysa sert kuvvetler ayrılığı modeli olarak bilinen ABD tipi başkanlık sisteminde bile, Kongre, Başkan'ın birlikte çalışacağı Bakanların göreve getirilmesinde önemli ölçüde söz sahibidir (TBB, 2017). 6. maddenin devamında ise TBMM üyelerinin, bundan böyle başbakan veya bakanlar kurulu yerine ancak cumhurbaşkanı yardımcılığı ve bakanlara yazılı soru sorabilecek olması söz konusudur. Hâlbuki önerilen düzenlemede cumhurbaşkanı, başbakanın yerine geçen aktördür. Bu doğrultuda, sorunun muhatabının, yetkili ve sorumlu cumhurbaşkanı olması gerekir. Cumhurbaşkanı kendisine milletvekillerince soru sorulamayan bir makam olacaktır (TBB, 2017). Yürütme yetkisinin, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının elinde, mutlak bir güç hâline gelmesi hükümet istikrarı getirebilir. Ancak, denge- denet mekanizmalarının zayıflatılması



uzun vadede çoğunluğun azınlık üzerindeki tahakkümü, siyasal kutuplaşmaların alevlenmesi ve nihayetinde siyasal istikrarsızlık getirme tehlikesi taşımaktadır.

Anayasa değişikliğinin 7. maddesine göre bir kimse en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir. Fakat buna teklifin 11. Maddesiyle istisna getirilmiştir. Buna göre, cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimlerin yenilenmesine karar vermesi hâlinde bir kez daha aday olma hakkında sahiptir. Bu istisna, cumhurbaşkanına, meclis çoğunluğunu harekete geçirip 15 yıl görevde kalma imkânı tanımaktadır. Ayrıca Anayasa'nın 101. maddesindeki "cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisi kesilir" hükmünü tasarı silmiştir (TBB, 2017). Bundan önceki cumhurbaşkanlarının zaten bir parti kimliği taşıdığı, kimsenin tarafsız olmadığı, partili cumhurbaşkanı olmasında da bir beis olmadığı savunulabilir. Ancak, bir cumhurbaşkanının, parti üyesi olması, merkez organlarda görev alması, genel başkan seçilmesi ve meydanlarda kendi partisinin lehine propaganda yapması, cumhurbaşkanının partisinden seçmeni olmayan kesimde dışlanmışlık hissi uyandırabilir. ABD gibi, gevşek disiplinli iki partili rejimlerde bu durum yumuşatılabilse de, Türkiye gibi çok partili ve ideolojik kutuplaşmaların yaygın olduğu bir ülkede, partili cumhurbaşkanı figürü birlik ve beraberlik için dolayısıyla siyasal istikrar için bir tehdit unsuru olabilir.

Değişikliğin 8. maddesi ile getirilecek olan bir diğer yenilik Anayasa'nın 104. maddesindeki cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile ilgilidir. Buradaki en önemli değişiklik cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili olandır. Düzenlemeye göre, cumhurbaşkanı, yürütmenin alanına giren her hususta kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Mevcut durumda da kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini yürütme organı, yasama organından bir yetki kanununa dayanarak kullanmaktaysa da pek çok durumda yetki kanununun sınırlarının aşıldığı olmuştur. Mevcut sistemde yürütmeye verilen dolaylı kanun hükmünde kararname bile, Anayasa'da çizilen sınırlara aykırı ve geniş düzenlemeler olduğu göz önünde bulundurulursa, değişiklik ile cumhurbaşkanının doğrudan anayasadan aldığı kararname yetkisinin hukuk devleti bakımından doğurabileceği sonuçlar ciddiyetle düşünülmesi gerekmektedir (TBB, 2017).

Değişikliğin 12. maddesi uyarınca, olağanüstü hâl ilan yetkisi, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulundan alınarak, cumhurbaşkanına bırakılmaktadır. Mevcut sistemde, kararın bakanlar kurulu tarafından kolektif olarak alınması, cumhurbaşkanının da fikir beyan etmesi söz konusuysa, yeni düzenlemede, kararın, tek başına cumhurbaşkanına bırakılması, toplum ve devlet hayatına ilişkin ciddi tehditler ortaya çıktığı anlarda kolektif karar alma imkânını ortadan kaldıran bir sistem getirmiştir (TBB, 2017).

Düzenlemenin 14. maddesinde Hâkimler ve Savcılar Kurulu üye sayısı 22'den 12'ye düşürülmüş ve sonra Anayasa Komisyonu tarafından 13'e çıkarılmıştır. Kurulun başkanı ise cumhurbaşkanının kendisi tarafından atanmış başbakan ve yine cumhurbaşkanı tarafından atanmış müsteşar kurulun üyesi olacaktır. Geri kalan 7 üyeyi TBMM, 4 üyeyi ise cumhurbaşkanı seçecektir. Yani, Kurul'un 7 üyesini TBMM, toplamda 6 üyesini cumhurbaşkanı seçecektir. Burada göze çarpan şey, cumhurbaşkanının muhtemelen iktidar partisi genel başkanı olacak olmasıdır. TBMM'de, cumhurbaşkanının genel parti başkanı olduğu siyasi partinin çoğunlukta olacağı bir yapıyı muhtemelen teşkil edeceğinden dolayı, ülkenin en yüksek yargısal kurulu üyelerinin neredeyse tamamının, iktidar partisi genel başkanı tarafından atanmış olması ihtimali bulunmaktadır (TBB, 2017).

Değişikliğin 16. maddesi uyarınca yapılacak olan önemli bir diğer düzenleme ise, Anayasa'nın 93. maddesine göre tatil veya ara verme sırasında doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulu'nun istemi üzerine toplanabilen TBMM'nin, artık yalnızca cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağırılabiliridir. Yani, artık TBMM, ara verme ya da tatil sırasında ihtiyaç olduğu takdirde kendi iradesiyle toplanamayacak, cumhurbaşkanının çağrısına bağımlı hâle gelecektir. Bu, yasama ve yürütme arasındaki dengenin yürütmenin

lehine bozulduğu anlamını taşımaktadır. 16. maddenin devamı, cumhurbaşkanının TBMM'ye geri gönderilen kanunun aynen kabulünün, ancak meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile mümkün olduğuyla alakalıdır. Bu düzenlemeyle, TBMM'nin cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanunu aynen kabul edebilmesi için, yani kendi kararında ısrar edebilmesi için, kanunların kabulü için öngörülen karar yeter sayısını aşan nitelikli bir çoğunluğa ulaşmak zorundadır. Bu değişiklik, mevcut sistemde Anayasa'da var olan basit çoğunlukla kabul göz önüne alındığında, yasamanın yetkilerinin yürütme karşısında güçsüzleşeceği manasını taşımaktadır (TBB, 2017).

Anayasa değişikliği ile getirilmek istenen sistem, özünde, yürütme organı olan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının gücünü daha da artırmak suretiyle, siyasal istikrarı sağlamak, askeri ve bürokratik vesayeti, bu istikrar marifetiyle ortadan kaldırmaktır. Ancak, Özbudun'un da belirtmiş olduğu gibi, hükümet istikrarı her zaman siyasal istikrar sonucunu doğurmayabilir. Anayasa değişikliği, meclisi daha da etkin hâle getirme iddiaları taşısa da, esas güç yürütmeye verilmektedir. Yürütmenin tek temsilcisi olan cumhurbaşkanı, resmi bir parti başkanı olabileceğinden dolayı, bürokratik ve askeri vesayet, sivil bir parti vesayetine, çoğunlukçu sisteme dönüşme riski uzak bir ihtimal değildir.

Sistemde temsil edilme olanağı bulamayan kesim, kendini sistemden dışlanmış, ötekileşmiş hissedebileceğinden dolayı, halkın meydanlara dökülmesi tehlikesi göz ardı edilmemelidir. Sınırlandırılmamış bir yürütme, meclis çoğunluğu elde edilmediği ve yargı mensuplarının, yasama ve yürütme tarafından atandığı durumlarda erkler birliğine yol açar. Denge-denet mekanizmalarının işlemez hâle gelmesi, siyasal istikrarsızlıkların en önemli nedenlerinden biridir.

Yargı bağımsızlığı sorunu ile birlikte, Türkiye'deki çok partili siyasi ortam, ideolojik ve sosyal kutuplaşmalar, etnik kimlik sorunları ve benzeri faktörler bir arada düşünüldüğünde, getirilmek istenen güçlü ve taraflı başkanlık sisteminin, çatışmaları derinleştirip, siyasal istikrarsızlık ortamı yaratmasının muhtemel olduğu anlaşılmaktadır. Kanaatimizce, yürütmenin güçlendirilmesi ve görev süresinin belli olmasıyla kısa vadede hükümet istikrarı getirebilecek olan başkanlık sistemi, uzun vadede Türkiye'de hâlihazırda mevcut bulunan toplumsal kutuplaşmaları artırma tehlikesi taşımaktadır.

Köklü sistem değişikliklerinin yaratabileceği riskler, sosyal maliyetler hesaba katıldığında, siyasal istikrarı tesis etmek üzere, hükümet sistemini değiştirmek yerine mevcut sistemde düzenlemeler yapmak daha akılcı bir yol olabilir. Çünkü mevcut sistemdeki istikrarsızlıklar, parlamenter sistemin kendisinden değil, uygulanış biçiminin aksaklıklarından kaynaklanmaktaydı. Hiçbir hükümet sistemi, gerekli şartlar olgunlaşmadıkça, tek başına istikrarı sağlayamaz veya sistem tıkanıklıklarına neden olamaz.

Herhangi bir olumsuzluğu gidermek için, önce o olumsuzluğa neden olan faktörler hesaba katılmalıdır. Siyasal istikrarsızlıkların nedeninin parlamenter sistemden ziyade, sivil toplum kültürü eksikliği, kamuoyu denetiminin eksikliği, yargı bağımsızlığı zafiyeti, uzlaşmacı kültürün yokluğu ve vesayetçi anlayış olduğu kabul edilirse, istikrarı sağlamanın bu olumsuzlukları gidermekle mümkün olduğu görülür. Bu olumsuzlukları gidermek, kanaatimizce, hükümet sistemi ne olursa olsun aynı zorluktadır. Yani, vesayetçi anlayışın yok edilmesi, yargı bağımsızlığının tesis edilmesi veya uzlaşmacı kültürün geliştirilmesinin, başkanlık sistemi ile sağlanabileceğini düşünmek çok da gerçekçi görünmemektedir. Çok partili ortam içerisinde, rejimde ortaya çıkabilecek tıkanmaları önleyecek biçimde parlamenter sistemi revize etmek ve bu yönde Anayasa'da değişiklikler yapmak, istikrarı sağlamak açısından daha güvenilir bir yoldur.

## SONUÇ

Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde 18 maddelik anayasa değişikliğine ilişkin bir referandum yapılarak, hükümet sistemi başkanlık olarak değiştirilmek amaçlanmıştır. Bu değişiklik ile hükümet istikrarı ve dolayısıyla da siyasal istikrar sağlanacağı düşünülmektedir. Oysa Türkiye’de yaşanan siyasal istikrarsızlıkların nedeni, parlamenter sistemin kendisinden ziyade, uygulamasında yaşanan sıkıntıların getirdiği olumsuzluklardır. Başkanlık sisteminin de, sistem katılığı, çoğunlukçuluk riski, ya her şeyi kazanma ya da her şeyi kaybetme gibi kendine has olumsuzlukları olduğundan dolayı, bu olumsuzluklar giderilemediği takdirde siyasal istikrar sağlanamayacaktır.

Anayasa değişikliği ile getirilmek istenen sistemde, yasamanın, yürütmenin tek temsilcisi olan başkana karşı soru denetimini kullanamaması, meclis tatildayken sadece cumhurbaşkanlığı iradesiyle toplantıya çağırılabilmesi, yetki kanununa ihtiyaç olmaksızın cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle bütün kamu yönetimi teşkilatının düzenlenebilmesi yürütmenin, yasamanın ötesinde kuvvete sahip olacağını göstermektedir. Bu güçlü başkanın, bir de iktidar partisi başkanı olması, ciddi bir toplum kesiminin iradesini hiçe saymak anlamına gelebilir. Siyasal sistemler, iradesi hiçe sayılan kesimlerin istikrarı tehdit eden faaliyetlerine zaman zaman sahne olmuşlardır.

Yargı mensuplarının yasama ve yürütme tarafından seçilmesi, yasama ve yürütmenin aynı partiden olması, yasama, yürütme ve yargı organlarının bir partiye bağlanması, kuvvetler birliği sonucunu doğurmaktadır. Denge ve denetleme mekanizmalarının çalışmadığı kuvvetler birliği, uzun vadede toplumsal kaosa ve siyasal istikrarsızlıklara gebe dir.

Aslında, rejimin başkanlık sistemi ya da parlamenter sistem olması, istikrar ya da demokrasi açısından olumlu veya olumsuz durumlar yaratabilir. Ancak bunu salt o sistemin kendi özelliklerine göre değerlendirip bir tahminde bulunmak, gerçekçi bir yaklaşım olmaz. Çünkü her ülkenin tarihsel koşulları farklıdır ve ülkeler sistemlerini bu koşullara göre oluştururlar. Ülkeler, başkanlık sistemini veya parlamenter sistemi, literatürdeki tanımlarından ve özelliklerinden farklılaştırarak ve kendi toplumsal koşullarına göre değiştirerek uygularlar. Örneğin, başkanlık sisteminin üstün tarafları tarif edilirken ABD’nin uyguladığı sistem idealleştirilir. Bu durum ABD’nin birtakım siyasi ve sosyal koşullarından kaynaklanır. Oysa, başkanlık sisteminin zayıf yönleri incelenirken örnek olarak kullanılan Latin Amerika ülkelerinde, sistemin katılığı ve anayasanın, başkanı görevden alma yollarını tıkaması, temsil edilemeyen kesimlerin isyanı ve en nihayetinde darbelere yol açar.

Türkiye’deki toplumsal kesimlerin ideolojilere olan katı bağlılığı, siyasi partilerin önemi ve merkezi siyasetin yerel siyasete üstünlüğü ve önceliği göz önünde bulundurulduğunda başkanlık sisteminin uzun vadede siyasal ve toplumsal bir istikrar getirebileceğini söylemek zor olduğu gibi, kutuplaşmaları körükleyici bir tehlikeyi bünyesinde barındırmaktadır. Dolayısıyla, sistem değiştirmekten ziyade, var olan sistemde muhtemel tıkanıklıkları giderecek önlemlerden oluşan anayasal düzenlemeler yapmak, yargı bağımsızlığını tesis etmek, partili, taraflı cumhurbaşkanındansa, tarafsız ve bütün toplumun cumhurbaşkanı ve önderi olabilecek, uzlaşmacı bir cumhurbaşkanı figürü ortaya çıkarmak, mevcut çok partili ve ideolojik kutuplaşmaların yaygın olduğu siyasal sistemimiz içinde daha anlamlı olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akçalı, P. (2013), “Genel Özellikleri Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 51, ss.406-411.
- Akşam Haberler, “Referandum 18 madde nedir tam metni, Referandum yeni maddeleri” <http://www.aksam.com.tr/guncel/yeni-anayasa-maddeleri-nelerdir-18-madde-anayasa-tam-metni/haber-586967> (7 Nisan 2017)
- Aslan, A., “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi: Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma”, [http://file.setav.org/Files/Pdf/20150405220930\\_turkiye-icin-baskanlik-sistemi-demokratiklesme-istikrar-kurumsallasma.pdf](http://file.setav.org/Files/Pdf/20150405220930_turkiye-icin-baskanlik-sistemi-demokratiklesme-istikrar-kurumsallasma.pdf) (7Nisan 2017)
- Beceren, B., Kalağan, K., “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://siyasaliletisim.org/pdf/baskanliksistemi.pdf> (7 Nisan 2017).
- Buran, H (2009) , “Siyasal Rejim Sınıflandırmalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, ss. 88- 110.
- Dahl, R. (2015), *Demokrasi Üzerine*, Phoenix Yayınları, Ankara.
- Duvarger, M. (1994), *Siyasal Rejimler*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Efe, H., Kotan, M., “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://dergipark.gov.tr/kauibf/issue/19209/204214> (7 Nisan 2017).
- Ertuğral, Y., “Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri ve Türkiye ile Karşılaştırılması” <http://akademikperspektif.com/2014/08/10/baskanlik-ve-yari-baskanlik-sistemleri-ve-turkiye-ile-karsilastirilmasi/> (7 Nisan 2017).
- Evcimen, G. (1992), “Başkanlık hükümeti Sistemi: ‘Ratio Politica’sı ve Türkiye”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Sayı: 47, ss. 317-334.
- Fendoğlu, H. T. (2015), *Türkiye’de Başkanlık Sistemi*, Yetkin Yayıncılık, Ankara.
- Gökçe, A., F., “Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Venezuela, Meksika, Brezilya, Arjantin” [https://www.academia.edu/4610359/Baskanlik\\_Sistemi\\_Uygulamalar%C4%B1\\_ABD\\_Venezuela\\_Meksika\\_Brezilya\\_Arjantin](https://www.academia.edu/4610359/Baskanlik_Sistemi_Uygulamalar%C4%B1_ABD_Venezuela_Meksika_Brezilya_Arjantin) (7 Nisan 2017).
- Gözler, K. (2012), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2000), “Türkiye’de Hükümlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 62, ss. 25-47
- Hekimoğlu, M. M. (2013), “Başkanlık Demokrasisini Doğru Tartışmak”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51, ss. 587-591.
- Kalaycıoğlu, E. (2013), “Türkiye’nin Yeni Siyasal Rejim Arayışı”, *Yeni Türkiye*, Sayı 52, ss. 214-222.
- Kalaycıoğlu, E. (2005), “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı”, ed.: Teoman Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, ss. 13-29.
- Karabıyık, T., “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, <http://okuveyorumla.blogcu.com/baskanlik-sistemi-nedir/8905914> (7 Nisan 2017).

- Kartepe, Ş. (2013) , “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51, ss. 223-235.
- Kuzu, B. (2012), *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi*, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul.
- Kuzu, B., “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti I”, <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/02/03-burhan-kuzu-turkiye-icin-baskanlik-sistemi-1.pdf> (7 Nisan 2017).
- Miş, N., Aslan, A., Duran H., Ayvaz, E., “Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları” [http://file.setav.org/Files/Pdf/20150526181848\\_51\\_baskanlik\\_raporu\\_web.pdf](http://file.setav.org/Files/Pdf/20150526181848_51_baskanlik_raporu_web.pdf) (7 Nisan 2017).
- Onar, E. (2005), “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, ed.: Teoman Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, ss. 71-104.
- Özbudun, E. (2013), “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51, ss. 205-213.
- Özbudun, E. (2005), “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, ed.: Teoman Ergül, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, ss. 104- 113.
- Sartori, G. (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Teziç, E. (2013), “Başkanlık Rejimini Anlamak”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 51, ss. 336-371.
- Tosun, T., Tosun, G. E. (1999), *Türkiye’nin Siyasal İstikrar Arayışı ve Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Turan, İ. (2013) , “Başkanlık Sistemi ve Ülkemizde Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51, ss. 525-529.
- Türkiye Barolar Birliği, “Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni” [http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa\\_Degisikligi.aspx](http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx) (7 Nisan 2017).
- Yaman, A., “Başkanlık Sistemi Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://dergipark.gov.tr/firatsbed/issue/17003/177647> (7 Nisan 2017).
- Yanık, M. (2013), “Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Yeni Türkiye*, Sayı 51, ss. 663-667.
- Yazıcı, S. (2011), *Başkanlık ve Yarı- Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.