

Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmasının Kavramsal-Kurumsal Analizi: Kuvvetler Ayrılığı Prensibinin Kökenleri

Arş. Gör. Çağdaş ZARPLI
Sakarya Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Doktora Bölümü
cagdas.zarpli@bilecik.edu.tr

Özet

Parlamentar hükümet sistemlerinin karşılaştıkları en önemli sorunlardan biri olan siyasal istikrar krizleri karşısında, yürütmeyi güçlü kılan Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi alternatifleri ülkemizde zaman zaman gündeme gelmekte ve tartışmaya açılmaktadır. Günümüzde bu alternatiflerden birinin hayata geçirilmesi olasılığı, daha önce hiç olmadığı kadar kuvvetlenmiştir. Özellikle koalisyon hükümetlerinden kaynaklanan siyasal istikrar sorununa kalıcı bir çözüm getireceği düşüncesiyle Başkanlık sistemi alternatifini, yapılması planlanan sivil anayasa ile birlikte hayata geçirilmesi muhtemel en önemli dönüşümlerden birini oluşturmaktadır. Makalemizde, hükümet sistemlerinin ve kuvvetler ayrılığı prensibinin tarihsel kökenleri incelenerek, ülkemizdeki hükümet sisteminin mevcut hali üzerinde değerlendirmeler yapılmakta ve bunun yanında Başkanlık Sistemi’nin ülkemizde uygulanabilirliği konusu tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık Sistemi, Parlamentar Sistem, Kuvvetler Ayrılığı

Conceptual-Institutional Analysis of the Presidential System Debates in Turkey: The Origins of the Principle of Separation of Powers

Abstract

The alternatives of presidential system and semi-presidential system, which have strongly effect on executive power, have been mentioned and discussed at times. Over against political stability crisis that is one of the major issues in the parliamentary government system. Nowadays, the possibility of implementation one of these alternatives has gotten stronger than ever before. The alternative of presidential system which is expected of permanent solution to political stability issue based on especially the coalition government together with designed civil constitution is one of the major implementation. In this article, our country’s government system has been evaluated and also the subject of presidential system implementation has been debated while searching for historical origins of government system and the principle of separation of powers.

Key Words: Presidential System, Parliamentary System, Separation of Powers

Jel Clasification Codes: Y80, Z00

GİRİŞ

Bu çalışma, Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler analizi çerçevesinde dar anlamda hükümet sistemlerinin çeşitli açılardan farklılıklarını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çalışmada öncelikle felsefi temelleri itibariyle parlamenter hükümet sistemi ve Başkanlık sisteminin kökenleri karşılaştırılmıştır. Daha sonra özellikle siyasal istikrar açısından parlamenter hükümet sistemi ile başkanlık sistemi arasında yapılan teorik tartışmalardan yola çıkılarak, ülkemiz açısından bu sistemlerin uygulanabilirliği tartışılmaktadır. Başkanlık sistemi tartışmalarının yoğun biçimde yapıldığı günümüzde, öncelikle ülkemizde uygulanan mevcut yahut olası sistemin ne olduğu, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki Başkanlık sistemine de atıflarda bulunularak ortaya konmak istenmiştir. Daha sonra Başkanlık sisteminin ülkemizde uygulamasının olanaklılığı ve gerekliliği tartışması üzerinde durulmuştur.

1. Kuvvetler Ayrılığı Prensibinin Kökenleri

Batı felsefesinde güçler ayrımı ilkesini ilk kez dile getiren İngiliz düşünür John Locke’a göre, devletin toplumsal değer, hukuk ve bireysel beklentilere göre sınırlandırılması yeterli değildir. Bu çerçevede Locke tarafından, egemenliğin sınırlandırılmasında ne hukukun, ne bireysel beklentilerin ne de toplumsal değer yargılarının yeterli olmayacağı; sonuca siyasal gücün farklı erkler arasında paylaştırılarak ulaşılabileceği kabul edilmiştir. Bu yargı siyasal gücün tek elde toplanması halinde, sınırlandırılabilmesinin mümkün olmadığı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. (Çaha, 2008: 119)

Parlamenter sisteminin yavaş yavaş, evrimsel bir gelişme içerisinde şekillendiği İngiltere’de 17. yüzyılda yaşamış bir düşünür olan John Locke, hükümet sistemlerinin incelenmesinde, günümüzde de halen başvurduğumuz yargıyı ayrı bir yerde konumlandırma metodu ile hareket etmiştir. Yargıyı siyasal güç anlamında hesaba katmayan Locke, siyasal gücün dağıtılacağı iki unsur olarak yasama ve yürütme erklerini ortaya koymuştur ve ülkesinin koşulları itibariyle kral ve parlamento arasındaki bu güç dağılımının sınırını çizmiştir. Yine dönemin koşulları değerlendirildiğinde, mutlak güç olarak karşımıza gelen monarşinin temsil ettiği yürütme gücünün, yasama karşısında sorumlu olması gerektiğinin ve bu şekilde bir ölçüde de olsa mutlak egemenliğin sınırlandırılabilmesinin Locke tarafından öngörüldüğü görülmektedir. Diğer yandan Locke’un kuvvetler ayrılığı yaklaşımında, yürütmenin yani tacın, yasama organı yani parlamento karşısında sorumlu olması yeterli görülmemiş; bunun yanında yürütme gücünün de kendi içerisinde parçalanması gerektiği öne sürülmüştür. Bu ayrım ise içişlerinden sorumlu bir yürütme erki ile dışişlerinden sorumlu bir federatif erk arasında gerçekleştirilmesi öngörülen bir yapıdan oluşmaktadır. (Çaha, 2008: 119)

Locke’un kuvvetler ayrılığı düşüncesinin hem yasama erki karşısında hesap vermek zorunda olan yürütme erki düşüncesiyle parlamenter sistemin; hem de kendi içerisinde ikili bir yapıya ayrılan yürütme erki düşüncesiyle Amerikan sisteminin federal özelliğinin temeli olduğunu öne sürmek mümkündür. Yürütme

erkinin, federe ve federal biçiminde dağıtılmasını da içeren bu ayrılığa göre, parçalanmış olan ikili yürütme gücünün birbirini dengelemesi esas alınmaktadır. Fren ve denge mekanizması olmaması durumunda sınırsız bir şekilde kullanılabilen yürütme erki, bu şekilde yasamaya bağlı olmasının yanında kendi içerisinde de parçalanarak frenlenmiş olacaktır. (Locke, 2003: 336) Bunun yanında Amerikan sisteminin bir başka temel özelliği olan Başkanlık sistemi ise Locke'un yasama ile yürütme arasındaki hesap verme ve sorumluluk ilişkisinin tam aksine, kuvvetlerin (yasama ile yürütmenin) birbirinden katı bir şekilde ayrılığına dayanmaktadır. Bu anlamda Locke'un Amerikan sisteminin de temeli olduğunu öne sürmek ancak federalizm boyutuyla mümkün olabilir.

Locke'un toplumsal sözleşme anlayışı içerisinde özel bir önem verdiği kuvvetler ayrılığı prensibi, esasen yasama ve yürütme üzerine kurulmuştur. Bunun yanında yargı, günümüz hukuk devleti anlayışı çerçevesinde alışık olduğumuz gibi ayrı bir erk olarak kabul edilmiş değildir. Locke'un çıkış noktası olan mülkiyetin korunması bağlamında, yargı görevi objektif yazılı hukuk kuralları oluşturulması ve bunların tarafsız yargıçlarca yürütülmesi için yürütme organına devredilmiştir. Ayrıca doğal hukukun somutlaştırılması için kamu hukukunun oluşturulması ve herkesin bu sayede yasalar önünde eşitliğinin sağlanması görevi ise yasama organına bırakılmıştır. Doğal hukukun, kamu hukuku olarak bu şekilde somutlaştırılması, mülkiyet hakkının güvenceye kavuşturulduğu istikrarlı bir düzenin kurulmasına karşılık gelir.

Locke'a göre toplum sözleşmesine bağlı olarak oluşan siyasal birlikte, hükümetin oluşması için yeni bir sözleşmeye ihtiyaç yoktur. Burada hükümeti ortaya çıkaran güç toplum sözleşmesine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Yasama erki, yürütme erkinin boyun eğdiği üstün güçtür. Buna bağlı olarak kanun yapma gücünü elinde bulunduranlar, yürütme erki üzerinde görece bir üstünlüğe sahip duruma gelmektedirler. Ancak bu durum yasama erkinin yetki alanının sınırsız olduğu sonucunu doğurmamaktadır. Locke'a göre üstün güç olan yasama organı bir emanetçidir ve bu üstün gücün üzerinde halk vardır. Buna göre Locke'taki hükümet anlayışında iki unsur bulunmaktadır. Bir yanda hem kurucu güç olan, hem de yararlanan durumunda bulunan halk; diğer yanda ise vekil niteliğinde bir kanun koyucu olduğu varsayılmaktadır. Siyasal iktidarın yasama erki olarak değerlendirilebileceğimiz emanetin amacı, yararlanan konumunda olan halkın çıkarına bağlı olarak belirlenmek durumundadır. Halk, çıkarlarına aykırı bir şekilde bu emanetin (yasama erkinin) kullanıldığını tespit ettiği durumlarda, vekillerine hesap sorma yetkisine sahiptir. (Ebenstein, 2001: 223)

Dolayısıyla Locke'un toplum sözleşmesinde en fazla önem verdiği konulardan biri de sivil toplum olmuştur. Sivil toplum, sözleşmenin siyasi otoritelere egemenlik devreden tarafını işaret eden bir terimdir. Daha basit bir ifadeyle sivil toplum yönetilenlerdir; yani halktır. Sivil toplum yasama ve yürütmeden memnun olmadığı durumlarda, vermiş olduğu egemenlik yetkisini geri alabilme olanağına sahiptir. Dolayısıyla yargı erki bir anlamda, yasama ve yürütmeyi de yargılama yetkisi dahil

olmak üzere yönetilenlere aittir. Sivil toplum, yargı erkini devretmez. Yalnızca doğal hukukun kamu hukuku olarak somutlaştırılması kapsamında yasamayı; oluşturulan kamu hukukunun yurttaşlara eşit bir biçimde uygulanması bağlamında yürütmeyi görevli kılar. Ancak yasama ya da yürütmenin görevlerini kötüye kullandığını hissettiği anda vermiş olduğu görev ve yetkileri toplum sözleşmesinden doğan yetkisi kapsamında geri alabilir. Dolayısıyla sınırlı bir hükümet anlayışı Locke’un düşüncesine egemendir. Kuvvetler ayrılığı ise yasama ve yürütme için şekillendirilmiştir. Yargı zaten sivil toplumun elindedir; ancak belirli düzenlemeler için yasama ve yürütme organlarına geçici bir yetki devri yapılması söz konusudur. (Tannenbaum & Schultz, 2010: 249) Diğer bir deyişle sivil toplum, yargılama ile ilgili haklarını devrederken, doğal hukuktan kaynaklanan doğal haklarının çiğnenmesi durumunda bunu geri alıp, doğrudan yargılama yapma hakkını saklı tutmaktadır. (Şenel, 1996: 343)

John Locke siyasi iktidarı oluşturan kuvvetleri üçe ayırmaktadır. Bu üçlü ayırmda yasama ile yürütmenin yanına koyduğu üçüncü kuvvet federatif kuvvettir. Başka bir ifadeyle, Locke’a göre yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılması, yönetilenlerin korunması için yeterli değildir. Yürütmenin de kendi içerisinde işçilerinden sorumlu, yerel özerklik içerisinde yetkili bir erk ve federatif yetkilere sahip dışişlerinden sorumlu bir erk formülasyonu ile parçalanması gerekmektedir. Bunların içerisinde Locke’un en çok önem verdiği kuvvet yasamadır. Locke, yasamayı halkın varlığının korunması için kuralları ve cezaları koyan; bu şekilde bireyleri dolayısıyla halkı; yani sivil toplumu koruyan kuvvet olarak görmektedir. Bununla birlikte en güçlü erk olan yasama da mutlak değildir. Mutlak olmamasının gerekçesi, toplumsal bütünlüğe dayanması ve bu kuvvet kullanılırken hiç kimseye sınırsız yetki verilmemesidir. (İşçi, 2011: 253) Bunun yanında yasamanın yetkisi de, sivil toplumun doğal hukuktan kaynaklanan haklarının başladığı noktada sona ermektedir. Söz gelimi, Locke’a göre doğal hakların en önemlisi olan mülkiyet hakkına yasalar yoluyla dahi dokunulması mümkün değildir.

Locke’a göre toplum sözleşmesi sonucunda kurulan düzen, çeşitli şekillerde sivil topluma karşı yönelebilecek tehlikeler nedeniyle zarar görebilir. Bu tehlikeler yasaları yapma gücünü elinde bulunduranların yürütme erkini de ele geçirmeye çalışması ya da yürütme erkini elinde bulunduranların yasama erkini de ele geçirmeye çalışması; yasa koyucuların ve uygulayıcıların yani yasama ve yürütme organlarının yasalara uymaması ya da özel çıkarları için yasa yapmaları ya da uygulamaları şeklinde ortaya çıkabilir. Bu anlamda Locke, kuvvetler ayrılığına bu tehlikeleri önlemek için başvurmuştur. Bunun yanında sivil toplumun mülkiyet hakkı başta olmak üzere tüm haklarının koruyucusu olarak yetkili bir yargı erkinden söz edilmektedir. Yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olarak konumlandırılan bu erk, yasamayı ve yürütmeyi denetleyecek, bu iki erk birbirlerinin ve yönetilenlerin alanlarına yetkisizce girmelerini önleyecektir. (Locke, 2005: 77)

İngiliz parlamenter sisteminin niteliği, gerek tarihsel gelişimi açısından; gerekse

günümüzdeki durumu açısından düşünüldüğünde yasama ile yürütme arasında çok net bir ayrılık olduğunu söyleyebilmek pek mümkün değildir. Parlamenter sistemde, yasama organı içerisinde çıkan ve onunla iç içe çalışan bir yürütme organı söz konusudur. Bu bakımdan yasama ile yürütme çok kalın çizgilerle birbirinden ayrılmamaktadır. (Şenel, 1996: 345)

Tam da bu noktada, Locke'un kuvvetler ayrılığı prensibini İngiltere'deki uygulamayı göz ardı ederek okumak, özellikle yasamanın yürütmeyi; yürütmenin ise yasamayı ele geçirme tehlikesini toplum sözleşmesinin kurduğu düzeni yıkabilecek bir tehlike olarak görmek, parlamenter sistem uygulamasının olanaksızlığı sonucuna ulaşmaya sebep olabilir. Ancak bilinmektedir ki; İngiltere kanlı bir devrim yaşamadan, evrimsel bir gelişimle kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayalı bu sistemi, basamak basamak demokratikleştirerek uygulamıştır ve uygulamaya da devam etmektedir. Hem İngiltere'de; hem de Türkiye Cumhuriyeti dahil pek çok parlamenter sistem örneğinde yürütme organını oluşturanlar, yasama organındakilerden farklı kişiler değildir. Parlamento seçimlerinde en çok oyu alan partinin genel başkanı teamüllere uygun olarak devlet başkanının vereceği görevle hükümeti kurmaktadır. Devlet başkanı İngiltere gibi yönetim biçimi olarak monarşiyi benimsemiş ülkelerde Kral ya da Kraliçe olurken, Türkiye gibi yönetim biçimi olarak cumhuriyeti benimsemiş ülkelerde Cumhurbaşkanı olmaktadır. Bunun yanında devlet başkanı kim olursa olsun, başbakan aynı zamanda parlamentoda en çok sandalyeye sahip partinin genel başkanı olmaktadır.

Locke'tan sonra kuvvetler ayrılığı prensibi ile ilgilenen bir diğer düşünür Montesquieu'dur. 18. yüzyıl Fransa'sında yaşamış olmakla birlikte İngiliz siyasal sistemine ilgi duymuş ve İngilizler'in başarılarının sırrını kuvvetler ayrılığı prensibinde bulmuştur. Ancak bu gözlemini daha çok Locke'un eserlerini okuyarak yaptığından, uygulamada İngiltere'de yasama ve yürütme erkleri arasındaki iç içe geçmişliği gözden kaçırmış; büyük ölçüde kuvvetlerin birbirinden katı biçimde ayrıldığı bir prensibi esas almıştır. Dolayısıyla Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı prensibi, İngiliz parlamenter sisteminden ziyade Locke'un normatif kuvvetler ayrılığı ilkesinden esinlenmiştir. (Thomson, 2006: 117)

Diğer bir ifadeyle Locke'un İngiltere'de olanı değil; kendisine göre olması gerekeni anlatarak oluşturduğu kuvvetler ayrılığı çerçevesi Montesquieu'yu etkilemiştir. Esasen o güne kadar uygulaması olmayan bu normatif kuvvetler ayrılığı prensibi, Amerika Birleşik Devletleri siyasal sisteminin temel dayanağı olmuştur. Başka bir ifadeyle kuvvetlerin sert bir biçimde birbirinden ayrıldığı Başkanlık sistemi ve bunun ilk ortaya çıkışı olan Amerikan sistemi, Montesquieu'nun Locke'tan esinlendiği ve kuvvetleri birbirinden katı biçimde ayıran bir biçimde yorumladığı kuvvetler ayrılığı prensibinden doğmuştur. Bunun yanında Montesquieu, hiçbir organın, ideolojinin ya da kişinin devlet gücünü tek başına kontrolü altında tutamayacağını öne sürmüştü; bu nedenle kuvvetler ayrılığı prensibinin vazgeçilmez bir unsur olduğunu ifade etmiştir. (Thomson, 2006: 117) Aslında Montesquieu'nun bu soruna eğilmesinin ve John Locke aracılığıyla

İngiltere’deki siyasal sistem üzerine düşünmesinin temelinde İngiliz siyasal sistemindeki gelişmelerin Manga Carta’dan beri yavaş yavaş halkı güçlendirmesi ve krala karşı koyabilir hale getirmesi bulunmaktadır. Buna bağlı olarak İngiltere’de parlamentonun danışma organı olmaktan çıkıp yasama organı haline gelmesine karşılık; Fransa’da ise özgürlüklerin monarşinin baskısı altında olması da bu ilgiyi güçlendirmiştir. (Şenel, 1996: 354)

Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı prensibi, iktidarın iktidarla sınırlandırılması ilkesine dayanmaktadır. İktidarın iktidarla sınırlandırılması, devlet erkinin mutlak monarşide olduğu gibi tek bir kişide ya da aristokraside olduğu gibi tek bir zümrede toplanmamasına karşılık gelir. Devleti meydana getiren güçler tek bir elde toplanmamalı; güçler birbirinden ayrılmalı ve birbirlerinin yetki sınırlarına girmemelidirler. (İşçi, 2011: 266) Bunu yaparken de her ülkenin kendi özelliklerine has özellikleri paralelinde, kanunlar büyük bir hassasiyetle yapılmalıdır. Her kanunun, bir boyutuyla kanun koyucunun amacı; bir boyutuyla da dayandığı olaylar çerçevesinde açıklanması mümkündür. (Montesquieu, 2011: 48) Kanunların, erkleri kullanacak organları sınırlandırmasının yolu, ilgili ülkenin özelliklerine ve ihtiyaçlarına göre belirlenmelidir. Gücü frenleyebilecek tek şeyin yine güç olduğu düşüncesinden hareketle, gücün parçalanmasını ve çeşitli organlara dağıtılması öngörülmüştür.

2. Siyasal İstikrar Açısından Hükümet Sistemleri

Hükümet sistemi tartışmalarında başkanlık sisteminin kuşkusuz en güçlü yanı siyasal istikrarı sağlamadaki başarısı olarak öne çıkmaktadır. Başkanlık sisteminde sağlanan bu istikrar başarısının temel gerekçesi ise erkleri kullanan organların sahip olduğu istikrara bağlanabilmektedir. Başkanlık sisteminde organların istikrarlı olmasının temeli yasama ve yürütme organlarının sabit görev sürelerine sahip olmalarıdır. (Yazıcı, 2011: 183) Amerikan tarihindeki yasama ve yürütme organlarının görev süreleri incelendiğinde iki yüz yılı aşkın süredir bu sürelerde çok büyük istisnalar dışında savaş dönemleri de dahil olmak üzere sapma olmadığı görülmektedir. Hatta başkan ölse bile, dört yıllık süreyi Başkan Yardımcısı’nın Başkan olarak tamamlayacağı Amerikan Anayasası tarafından öngörülmektedir. Buradan hareketle organların sabit görev sürelerine sahip olması, birbirlerini feshetme ya da görevden alıp seçime gitme olanaklarına yasamanın da yürütmenin de karşılıklı olarak sahip olmaması, şüphesiz bir siyasi istikrar ortamı yaratmaktadır.

Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemden farklı olarak yasama ile yürütme organlarının birbirlerinin hukuki varlığına son verecek anayasal dayanaklara sahip olmaması; başka bir ifadeyle anayasa ile öngörülen seçim dönemleri dışında birbirlerinin varlıklarına son verememeleri, hükümet istikrarını garanti altına almaktadır. Buradan hareketle, rejimin istikrarı da, hükümet istikrarsızlıkları ortadan kaldırdığı için bir anlamda garanti altına alınmış bulunmaktadır. (Yazıcı, 2011: 183)

Hükümet sistemleri ile ilgili incelememiz, rejimsel bakımdan demokratik devletleri esas almaktadır. Bu bağlamda kuvvetler ayrılığı prensibinden yola çıkarak yaptığımız sistem değerlendirmeleri John Locke'un yaklaşımına paralel olarak yasama ve yürütme erkleri arasındaki ayrılığa odaklanmaktadır. Demokrasinin bir önşartı olan hukuk devlet ilkesi, gerek başkanlık sistemini gerekse parlamenter sistemi tercih eden tüm devletler için tartışılmaz bir noktaya konmaktadır. Ancak hukuk devleti, yargı erkinin bağımsızlığıyla açıklanabilecek bir ilke olmanın çok ötesinde bir içeriğe sahiptir. Hukuk devleti ilkesi, yargı da dâhil olmak üzere tüm erklerin eylem ve işlemlerinin tabi olması gereken, temel hak ve özgürlüklerin garanti altında olması durumunu içermektedir. Locke'un öngördüğü kuvvetler ayrılığı prensibi de yasama ve yürütme arasındaki ayrılık ile açıklanmaktadır. Locke, toplum sözleşmesi yapılırken, yargı erkinin devredilmediğini; sivil toplumun yargı erkini kullanarak birtakım tehlikeleri bertaraf edeceğini ifade etmekteydi. Locke'a göre bu tehlikeler, yasama ile yürütmeden herhangi birinin diğerinin alanına girmesi veya diğerini ele geçirmeye çalışması ya da mülkiyet hakkı başta olmak üzere halkın doğal hukuktan kaynaklanan vazgeçilmez haklarına, erklerden biri tarafından saldırı gerçekleştirilmesidir. Bu durumun günümüze yansımada, kuvvetler ayrılığı prensibinde yargı zaten demokrasinin bir olmazsa olmazı olarak ayrı bir yerde konumlandırılmaktadır. Buradaki sistem farklılıklarının analizi, kuvvetlerin ayrılığının ölçüsüne dayanmaktadır. Bilindiği gibi parlamenter sistem kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanırken, başkanlık sistemi ise Montesquieu'nun kavramlaştırdığı gibi katı bir ayrıma dayanmaktadır. Ancak bu ayrılık yasama ve yürütme organlarını kapsamaktadır. Gerek başkanlık sisteminde gerekse parlamenter sistemde üç kuvvet arasından yargı, diğer ikisinden bağımsız bir unsur olmalıdır. Dolayısıyla yargı bağımsızlığı, hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Hukuk devleti de demokrasinin gereği olduğuna göre, sistem tartışmasındaki erklerin yumuşak ve katı ayrılığı, yasama ve yürütme erklerini işaret etmektedir. Somut bir örnekle ne parlamenter sistemin öncül ülkesi olan İngiltere'de, ne de Başkanlık Sistemi'nin öncül ülkesi olan Amerika Birleşik Devletleri'nde hukukun üstünlüğü ya da yargı bağımsızlığı ile ilgili bir tartışma kolay kolay söz konusu olmamaktadır. Demokrasiye hangi sistemle ulaşılmış olunursa olunsun, yargı, yasama ve yürütmenin etki alanı dışında, bağımsız bir alanda konumlandırılmıştır.

Yargının bağımsızlığı ve üç kuvvet arasındaki bağımsız konumu, diğer iki kuvvet üzerinde etkili olduğu anlamında değerlendirilmemelidir. Böyle bir yanlış algı, zaman zaman ülkemizde de örnekleri görülen hukuk devleti ilkesinin yargıç devletine dönüşmesi sonucuna neden olabilmektedir. Bu durumda, yargı kendisini rejimin bekçisi ve koruyucusu olarak görüp, yasamanın ve yürütmenin yerine geçerek karar almak anlamına gelen yerindelik denetimine kalkışabilmektedir. Bu konudaki kastımız, yargının yasama ve yürütmeden bağımsız olmasının demokrasi açısından vazgeçilmez bir temel olmasıdır. Yargı bağımsızlığı, yasama ve yürütmenin dışında konumlanan, onları etkilemeyen ve onlardan etkilenmeyen bir

yargı erkine karşılık gelmektedir. Yani parlamenter sistem, başkanlık sistemi tartışması yargının tartışma dışında bırakıldığı bir tanımlama ile yasama ve yürütme erklerinin arasındaki kuvvetler ayrılığının biçimini ifade etmektedir.

Hükümet sistemleri açısından, Amerikan Başkanlık Sistemi, İngiliz parlamenter sisteminin en büyük rakibi olarak görülmekle beraber, esasen sistemin temel unsurlarının kaynakları yine Avrupa’da ve özellikle İngiltere’de aranmalıdır. (Duverger, 1995: 74) Amerikan devlet sistemi esas itibariyle Fransız Montesquieu’nun kuvvetlerin katı bir biçimde birbirinden ayrılmasını içeren yasama – yürütme ilişkisini benimsemiştir. Amerikan sisteminin bir diğer önemli unsuru olan federalizm ise, doğrudan Locke’un iktidarı sınırlandırmak için kullandığı yürütme erkini ikiye ayırma fikrine dayanmaktadır. Bununla birlikte kaynağını ve ilhamını büyük ölçüde İngiliz siyasal sisteminden almakla birlikte; bu kaynaktan bağımsız, Amerika’ya ait, yeni bir hükümet sistemi yaratılabilmektedir. Bu farklılık en başta yasama ve yürütme erkleri arasında katı bir kuvvetler ayrılığı biçiminde karşımıza gelmektedir. (Bezei, 2005: 78)

Amerikan Başkanlık Sistemi, istikrar unsuruyla ön plana çıkmaktadır. Yönetimde istikrarı sağlaması bakımından, güçlü ve doğrudan halk tarafından seçilmiş bir Başkan figürüne sahip olunması; diğer yandan da ne yasama organını oluşturan Kongre için; ne de yürütme organını oluşturan Başkan için erken seçim gibi siyasal istikrarı zedeleyici bir pratiğin söz konusu olmaması, bu savın temel argümanlarını teşkil etmektedir. Özellikle yürütme açısından, süreklilik ve uygulamaya konan politikaların devamlılığı oldukça önemli bir avantajdır. (Akçalı, 2007: 85) Başka bir ifadeyle, siyasal istikrarı sağlayan ana unsur, Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı seçilmesi ve bu sebeple katı bir biçimde birbirlerinden ayrılmış olmaları olarak görülmektedir. Bunu destekleyen bir diğer önemli unsur, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin varlıklarına son verecek imkan ve enstrümanlara sahip olmamalarıdır. (Gözler, 2001: 8)

Başkanlık sisteminin önemli bir ayırıcı özelliği, devlet başkanı sıfatını taşıyan kişinin halk tarafından seçiliyor olmasıdır. Ancak bu durum bir ülkenin hükümet sistemini başkanlık sistemi olarak değerlendirmek için tek başına yeterli değildir. Halk tarafından seçilmiş olsa bile devlet başkanının parlamenter sistemde olduğu gibi sembolik bir role sahip, törensel nitelikli olması durumunda başkanlık sisteminden söz edilemez. Bunun yanında, devlet başkanı aynı zamanda tek başlı yürütme organı niteliği göstermek durumundadır. Başka bir ifadeyle başkanlık sisteminde, parlamenter sistemdeki gibi devlet başkanının yanında yürütmenin fiili olarak asıl başı olan başbakan figürüne rastlanmamaktadır. Başkan, hem hükümetin başı; hem de devletin başkanıdır. (Eroğul, 2010: 108)

Ayrıca Başkanlık sisteminde hükümet, parlamenter sistemlerde çoklukla karşılaşılan koalisyon hükümetlerinde olduğu gibi birden fazla siyasal akımı (partiyi) beraberinde taşımamaktadır. Yürütme, Başkan’ın kişiliğinde somutlaşan bir biçimde, tek renklidir. Farklı siyasi eğilimlerin temsili ise yürütmede değil;

yasama organında, Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında Temsilciler Meclisi'nde ve Senato'da görülmektedir. Bu anlamda, siyasal istikrarı sağlayacak bir biçimde yürütme organının bölünmez niteliği ön plana çıkmaktadır. (Gençcan, 1997: 11)

Locke'un federalizm ile yürütme organını parçalama düşüncesi ise Amerikan devlet sistemindeki bölünmez nitelikli yürütme uygulamasıyla bir tezat teşkil etmemektedir. Amerikan sistemi anayasada federalizm terimini kullanmamakla birlikte, federe devletler ile federal devlet arasındaki görev paylaşımını net bir biçimde yapmıştır. Başka bir ifadeyle Amerikan sisteminde federalizm ile hem tüm erkler federe devletler ile federal devlet arasında parçalanarak dağıtılmış; hem de hükümet sistemi olarak güçlü bir Başkanlık modeli uygulamasıyla oldukça kuvvetli bir federal yürütme organı tesis edilebilmiştir.

Başkanlık sisteminin yürütmede sağlamış olduğu bu istikrara karşılık, parlamenter sistem yürütmede istikrarsızlığa neden olduğu gerekçesiyle çoğu zaman eleştiriye tabi tutulmaktadır. Ancak parlamenter sistemin en önemli temsilcisi olan İngiltere örneği incelendiğinde, bu istikrar probleminin söz edebilmek pek olanaklı değildir. Esasen İngiliz parlamenter sisteminin istikrar problemi yaşamamasının önemli bir gerekçesi, sistemin iki başat parti etrafında toplanmış olmasıdır. Whigler ve Toryler adıyla Liberaller ve Muhafazakârlar biçiminde, oldukça erken bir dönemde ikili bir ayırım şeklinde ortaya çıkan siyasal parti yapısının, daha sonra Sanayi devrimi ile birlikte Liberaller – İşçiler – Muhafazakârlar biçiminde üçlü bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. Bu ayırım, zamanla İşçiler – Muhafazakârlar şeklinde günümüzdeki halini almıştır. (Eroğul, 2010: 67)

İngiltere örneğindeki İşçi Partisi ve Muhafazakâr Parti gibi iki başat siyasal partinin egemen olduğu parlamenter sistemde çoğunluğu ya biri ya diğeri kazandığı için kolay kolay istikrar problemi yaşanmamaktadır. Hatta, hükümet için ayrı bir seçim yapılmaması ve teamülen devlet başkanının yani tacın sahibi olan Kral ya da Kraliçe'nin, yasama organı olan parlamentoda en çok sandalyeyi kazanan siyasal partinin genel başkanına hükümeti kurma görevi verdiği düşünülecek olursa, Başbakan hem hükümetin başı, hem de yasama organında yapılacak yasaların belirleyicisi olmaktadır. Dolayısıyla, bu tip durumlarda siyasal istikrar, Başkanlık sistemini de aşar bir biçimde gerçekleşmektedir. Başkanlık sisteminde, farklı zamanlarda yapılan seçimlerle yasama organı ve yürütme organı belirlenmektedir. Siyasi konjonktür değişebildiği için, Amerika Birleşik Devletleri örneğinde yasama organı olan Kongre'yi oluşturan Temsilciler Meclisi ve Senato'da çoğunluğun sahibi olan siyasal parti, yürütme organı olan Başkan'ı çıkararak partiden farklı olabilmektedir. Kuvvetler katı biçimde birbirinden ayrı olduğu için, bu dönemlerde yürütme, yasamanın isteklerine boyun eğmek durumunda kalabilmektedir. Yasama organı olan Kongre'nin elindeki en büyük silah, bütçeyi onaylama yetkisidir. (Çam, 2000: 109) Her ne kadar kuvvetler birbirinden katı biçimde ayrı da görülse; Kongreyi oluşturan meclislerden Temsilciler Meclisi ve Senato'nun en az birine yürütmeyi oluşturan Başkan'ın partisi dışında bir partinin hâkim olması

durumunda, yürütme, yasamada üstün olan diğer partinin taleplerine boyun eğmek durumunda kalabilmektedir. Bu örnek, kuvvetler arasında oldukça güçlü bir fren ve denge mekanizması olduğunu göstermektedir.

Diğer yandan, Başkanlık sisteminde mekanizmanın kilitlenmesi tehlikesi de her zaman ortaya çıkabilmektedir. Bunun çözümü olarak Başkan’a parlamento karşısında bir takım yetkiler tanınmaktadır. Amerikan Başkanlık sistemi örneğinde, Başkan’a devlet teşkilatındaki üst düzey atamaları yapma yetkisi tanınmıştır. Ancak bu atamaların hüküm ifade edebilmesi ancak Senato onayı ile gerçekleşebilir. Dolayısıyla Başkan, eğer Senato’da kendi partisinin çoğunluğu söz konusu değilse, muhalefet partileriyle uzlaşmak durumunda kalmaktadır. Bu durumda, kimi zaman bürokrasinin üst düzey makamlarına, kimi zaman da doğrudan kabineye muhalefet partisinden atama yapılmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan’ın Kongre’ye karşı sahip olduğu en önemli silahlardan biri de veto yetkisidir. Bu, mutlak bir veto yetkisini içermese de, vetonun kaldırılmasının oldukça zor olması, Başkan’ın elini güçlendirmektedir. Başkan’ın veto ettiği bir teklifin yasallaşabilmesi, hem Temsilciler Meclisi’nin hem de Senato’nun 2/3 gibi nitelikli bir çoğunlukla direnmesine bağlıdır. Öte taraftan, fren ve denge mekanizmasının Kongre’nin elini güçlendiren en önemli kısmı ise bütçenin onaylanması yetkisine karşılık gelmektedir. Bütçenin onaylanması, halkın temsilcisi olarak Temsilciler Meclisi’nin yetki alanındadır. Bütçenin onaylanmaması, yürütmenin icraat yapmasını kilitlemek anlamına gelmektedir. Bu modelin ülkemizde uygulanması durumunda, parlamentoya en az dört partinin gireceği varsayımı sistemin kilitlenmesi tehlikesini derinleştirmektedir. İki başat partili Amerikan sisteminde bile, ciddi kilitlenmeler yaşanabiliyorken, dört partili bir parlamentoda kilitlenmenin daha büyük krizleri beraberinde getirebileceği öngörülebilir.

3. Türkiye’de Parlamenter Sistemin İşleyişi

Ülkemizdeki hükümet sistemi incelendiğinde, genel hatlarıyla parlamenter sisteme sahip olduğu ifade edilebilmekle birlikte; 1982 Anayasası ile daha önceki dönemdeki istikrar problemlerini ve sistemdeki tıkanmaları çözmek üzere, açıkça yürütmenin güçlendirilmesi tercihinin benimsendiği görülmektedir. Bu tercih ise, yürütmenin iki kanadından biri olan Cumhurbaşkanlığı’nın güçlendirilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. (Özbudun, 2000: 62) Bu durum, sistemi parlamenter sistemin teorik çerçevesinden uzaklaştırmıştır.

Diğer yandan görünüşte tarafsız, sorumsuz bir Cumhurbaşkanı halen varlığını sürdürmektedir.²⁴ Ancak bu sorumsuzluğu karşısında, demokratik rejimin ve

²⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde 101- (Değişik: 21/10/2007-5678/4 md.)

Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhuriyet yönetim biçiminin temsilcisi ve güvencesi olarak pek çok yetkilerle donatılmış olduğu görülmektedir. Bu gelişme, sistemi İngiliz Parlamenter Sistemi'nin temeli olan sembolik devlet başkanı kriterinden oldukça uzaklaştırmıştır. Buna karşılık güçlü bir Cumhurbaşkanı modeli oluşturmuştur. İlerleyen süreçte 2007 yılında Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini sağlayan anayasa değişikliğinin de gerçekleşmesiyle, sistem pek çoklarına göre fiili olarak Amerikan Başkanlık Sistemi'ne değilse bile; Fransız Yarı-Başkanlık Sistemi'ne dönüşmüştür.

Bu noktada gözden kaçırılmaması gereken önemli bir nokta, kuvvetlerin katı biçimde ayrıldığı Başkanlık sistemi ile yumuşak bir biçimde ayrıldığı parlamenter sistem arasında ara bir form olarak kabul edilen Yarı-Başkanlık uygulamasında, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin gerçek başı olduğu gerçeğidir. General Charles De Gaulle'un karizmatik önderliğinde, Cezayir Savaşı'ndan sonra oldukça kötü bir duruma düşen Fransızlar'ın kurtuluş reçetesi olarak kurulan V. Cumhuriyet dönemi ile birlikte Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'nun da başkanı konumuna gelmiştir. (Çam, 2000: 168) Başka bir ifadeyle, ülkemizdeki sistemden farklı olarak hükümetin sorumlu kanadı da Cumhurbaşkanı'dır. Ancak Yarı-Başkanlık Sistemi, bu açıdan Başkanlık sistemi kadar istikrarlı görülmemektedir. Biri seçmene karşı sorumlu Cumhurbaşkanı, diğeri parlamentoya karşı Başbakan şeklinde ikili bir yürütme organı söz konusudur. İki organ arasında ortaya çıkabilecek bir çekişme, sistemi çökme tehlikesiyle karşı karşıya bırakabilmektedir. (Tosun & Tosun, 1999: 114)

Türkiye'de ise, her ne kadar parlamenter sistemin alışıldık görüntüsüne kıyasla çok fazla güçlendirilmiş bir Cumhurbaşkanı olsa bile, olağanüstü durumlar dışında Bakanlar Kurulu'nun başı Başbakan'dır.²⁵ Bu sistemde Başbakan, tıpkı İngiliz Parlamenter Sistemi'nde olduğu gibi, yürütmenin sorumlu kanadını oluşturmaktadır. Bu anlamda 2007 Anayasa değişikliği uyarınca 2014 yılından itibaren Cumhurbaşkanı'nı halkın doğrudan seçtiğini göz önünde bulunduracak

Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasî partiler ortak aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

²⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde 112

Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.

Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.

Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.

Bakanlar Kurulu üyelerinden milletvekili olmayanlar; 81 inci maddede yazılı şekilde Millet Meclisi önünde andiçerler ve bakan sıfatını taşıdıkları sürece milletvekillerinin tâbi oldukları kayıt ve şartlara uyarlar ve yasama dokunulmazlığına sahip bulunurlar. Bunlar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri gibi ödenek ve yolluk alırlar

olursak, ülkemizdeki mevcut durumu İngiliz Parlamenter Sistemi ile Fransız Yarı-Başkanlık Sistemi arasında bir yere konumlandırmak doğru olacaktır.

Devlet başkanının sorumsuzluğu parlamenter sistemlerin temel özelliklerinden biridir. (Önder, 2007: 112)²⁶ Parlamenter sistemlerde devlet başkanının yasama organına karşı siyasi sorumluluğu olmadığı gibi, Başkanlık sisteminden farklı olarak doğrudan halk tarafından seçilmediği için, halka karşı da sorumluluğu söz konusu değildir. Cumhurbaşkanı’nın sorumluluğu ancak vatana ihanet durumunda söz konusu olabilir. (Yavuz, 2008: 24) Ancak ülkemizde artık halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı modeli ile tıpkı Başkanlık sistemindeki gibi seçmene karşı sorumluluk söz konusu hale gelmiştir. Hatta beşer yıllık dönemlerle iki kez seçilme hakkının tanınması, seçmene karşı sorumluluğu arttırmış; yeniden seçilebilmek için seçmene karşı sorumluluğu odak noktasına yerleştirmiştir. Bu bağlamda ülkemizde artık, parlamenter sistemde olduğu gibi sorumsuz bir cumhurbaşkanından söz etmek “de jure” değilse de “de facto” olarak olanaksız hale gelmiştir.

Ülkemizde uygulanan parlamenter sistemin en çok tartışılan tarafı Cumhurbaşkanı’nın yetkilerine odaklanmaktadır. Parlamenter sistemde Cumhurbaşkanı’nın sorumsuzluğu yanında, İngiliz Parlamenter Sistemi’nin günümüzdeki durumu esas alındığında, yetkisiz olması da beklenmektedir. Bunun yanında parlamenter sistemin nitelikleri göz önünde bulundurulduğunda, Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmemesi gerekliliği öne çıkan noktalar arasındadır. Halk tarafından seçilecek bir cumhurbaşkanı figürünün, ister istemez bir politik temsili beraberinde getirmesiyle birlikte; parlamenter sistemin iç dengesini bozma ihtimali oldukça yüksektir. (Erdoğan, 1993: 29) Bu noktada, parlamenter sistemde halk tarafından seçilecek Cumhurbaşkanı, özellikle Başbakan ile farklı siyasal partilerden gelmeleri durumunda, sistemin kilitlenme olasılığını doğurmaktadır. Öte taraftan, ülkemizde Cumhurbaşkanı’nı doğrudan halkın değil de parlamentonun seçtiği örneklerde de sistemin ciddi krizler yaşadığı görülmektedir. Diğer yandan, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, tek başına hükümet sistemini başkanlığa dönüştürmez. Ancak parlamenter sistemde, halk tarafından doğrudan seçilen ve temsil gücünü elinde bulduran bir cumhurbaşkanı, sistemin işlerliği ve istikrarı açısından çok ciddi sıkıntılar ortaya koyabilir. Bu bağlamda geniş yetkilerle donatılmış ve halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanı, sistemi Montesquieu’nun kuvvetlerin katı bir biçimde birbirinden ayrıldığı kuvvetler ayrılığı prensibine yaklaştırmaktadır. Bu durum, sistemin niteliğini Başkanlık modeline benzer hale getirmektedir. Ancak ülkemizin sisteminde halen varlığını koruyan çift başlı yürütme modeli, hükümet sisteminin

²⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde 105

Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.

Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.

Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.

Başkanlık biçiminde değerlendirilmesinin önündeki en önemli engeldir. Locke'un kavramsallaştırmasında görülen, aslında İngiliz parlamenter sisteminin de özünü oluşturan parlamento ile kabinenin birbirine bağımlı, parlamentonun içerisinde kabinenin çıktığı ve çeşitli durumlarda parlamento ve kabinenin birbirlerinin varlıklarına son verebilecekleri model, ülkemizin hükümet sisteminin sınıflandırılmasında baskın parametreyi oluşturmaktadır.

4. Türkiye’de Başkanlık Sisteminin Uygulanabilirliği

Başkanlık sisteminin avantajları arasında ilk akla gelen unsur siyasal istikrardır. Siyasal istikrardan kastımız ise daha çok hükümetin yani yürütme organının istikrarıdır. Hükümet sistemleri açısından ülkelerin kendilerine has özellikleri şeklinde ifade edebileceğimiz diğer faktörleri göz ardı edecek olursak, kategorik olarak Montesquieu'nun kuvvetleri katı bir biçimde birbirinden ayırmasıyla temelini oluşturduğu Başkanlık sisteminin, parlamenter sisteme göre istikrar konusunda daha başarılı olduğu ifade edilebilir. (Bal, 2001: 153) Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının sabit görev sürelerine sahip olmaları ve impeachment adı verilen cezai sorumluluk istisnası dışında birbirlerinin varlıklarına son verecek silahlara sahip olmamaları, siyasal istikrarı büyük ölçüde sağlamaktadır. Ne var ki, istikrarı yaratan bu durum, sistemin işlerliğine de zarar verebilmektedir. Ortaya çıkan kriz ve tıkanmalar da esnekliği ve erklerin hareket kabiliyetini büyük ölçüde kısıtlamaktadır. (Yazıcı, 2011: 183) Sartori'ye göre ise, Başkanlık sistemi teorik açıdan ele alındığında istikrarsızlık üretmeye yatkın bir sistemdir. Amerika Birleşik Devletleri uygulamasındaki başarısı ise, ülkenin kendine has özelliğinden kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle, yukarıda göz ardı edilen diğer faktörler olarak ifade edilen, teorik yapının dışında bulunan hususlar, Amerikan sisteminin başarısını açıklamaktadır. Bu da öncelikle iki parti arasındaki kutuplaşma dozajının düşüklüğüne dayandırılabilir. Yani sistemin uygulamadaki başarısı, başkan ve parlamentonun aynı partiden olmasına değil; farklı partilerden olsa bile, partiler arasındaki geleneksel türdeşlik ve benzerliklerden kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle başarı, partilerin ideolojik bir ayrışmasının söz konusu olmamasından, zayıf ve disiplini yüksek olmayan politik partilerden; bunlarla birlikte yerel sorunlara yönelen siyasetten kaynaklanmaktadır. (Sartori, 1997: 120) Amerika Birleşik Devletleri'nin Kıta Avrupası'ndan farklı, kendine has özellikleri sistemin işleyişinin temelinde bulunmaktadır. Anayasal olarak teorik açıdan ele alındığında işleme çok kolay olmayan bir politik sisteme, Senato'nun federal ilkeler çerçevesinde oluşturulması, azınlıkların da temsil imkanını sağlayacak biçimde seçim çevrelerinin oluşturulması gibi diğer faktörlerle işlerlik kazandırılmış olmaktadır. (Bezci, 2005: 88) Bu bağlamda, Başkanlık sisteminin de tek başına başarı ve istikrarı bünyesinde taşıdığı söylemek olanaklı değildir. Amerika Birleşik Devletleri'nin kendine has özellikleriyle sisteme işlerlik kazandırması, ülkemizde de Başkanlık sistemine geçişte ülkemizin kendine has özelliklerini göz önünde bulundurarak şekillendirilecek bir “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” modelini gündeme getirmiştir.

Ülkemiz açısından bir değerlendirme yapmamız gerekirse, tek parti iktidarlarının olduğu dönemlerde, yürütmenin siyasi istikrarı açısından bir sıkıntı ortaya çıkmadığı söylenebilir. Son dönemde, Adalet ve Kalkınma Partisi’nin 3 Kasım 2002 seçimlerinden beri göstermiş olduğu on yılı aşan tek başına iktidar başarısı, ülkemizde istikrar açısından bir problem olmadığı algısına kapılmamıza yol açabilir. Ancak ülkemizdeki seçmenlerin siyasi parti eğilimleri göz önünde bulundurulacak olunursa, İngiltere örneğinden farklı olarak çok fazla sayıda siyasi partinin parlamentoya girebildiği ve böylece koalisyon hükümetleri nedeniyle siyasi istikrarın zayıfladığı savı ortaya konabilir. İngiltere’de bu tartışmaya gerek duyulmamasının en temel nedeni, siyasi dağılımın iki başat parti etrafında gerçekleşmesi ve her seçimi birinin muhakkak kazanması olarak değerlendirilebilir. Tek başına bir partinin, yürütmeye ve yasamaya egemen olması, siyasi istikrarın sağlanmasına ve bu yolla ülkenin ekonomik anlamda da gelişmesine ve kalkınmasına yol açmaktadır. Ülkemizdeki Başkanlık sistemi tartışması daha çok bu noktaya; yani siyasi istikrar meselesine odaklanmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin iktidar olduğu dönemlerde, ülkemizin pek bir ilerleme göstermemesi; daha çok siyasi istikrarsızlıktan kaynaklanan sorunlarla uğraşılmak zorunda kalınması, başkanlık sisteminin gerekli olduğunu ifade edenlerin temel argümanlarını teşkil etmektedir. Montesquieu’nun katı kuvvetler ayrılığı modelinden esinlenilerek bölünmez ve güçlü bir yürütmeye dayandırılarak oluşturulan Başkanlık sistemi, siyasi istikrar açısından daha başarılı görülmektedir. Latin Amerika uygulamalarında, başarısız görülen pek çok Başkanlık sistemi uygulaması bulunmakla birlikte, sistemin öncül ülkesi olan Amerika Birleşik Devletleri’nde başarılı olduğu kabul edilebilmektedir. Ancak ifade edildiği gibi, bu başarı sistemin teorik yapısından ziyade, bu ülkenin kendine has özelliklerinden ve bunlara yönelik oluşturulan fren ve denge mekanizmalarından kaynaklanmaktadır. Gerçekten de ülkemizde geçmişte çokça defalar yaşanan siyasi istikrarsızlık temelli çeşitli krizler gelecekte de yaşanabilir. Bu krizlerin, sistem değişikliği yoluyla, Başkanlık sistemi uygulaması hayata geçirilerek önlenebileceği düşüncesi, benzer bir yol haritasına, ülkemizin koşullarına yönelik fren ve denge mekanizmasına işlerlik kazandırılmasına ihtiyaç duymaktadır.

Bunun yanında Başkanlık sisteminin, ülkemiz açısından sağlaması beklenen olumlu çıktılardan bir tanesi de parti içi demokrasi konusunda karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizin siyasi alanda en önemli sorunlarından birisini oluşturan parti içi demokrasi sorunu, Başkanlık sistemiyle birlikte çözülebileceği öngörülen konulardan bir tanesidir. Ülkemizde kimi zaman parti genel başkanlarının, otoriter eğilimler içerisine girebildikleri öne sürülebilir. Bu noktada şüphesiz, çok uzun süreler görevde kalmalarının etkisi büyüktür. (Bal, 2001: 156) Başkanlık sisteminin dinamikleri düşünüldüğünde ön seçim mekanizması, parti içi demokrasi problemini büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır. Bunun yanında Başkan’ın, hem hükümetin hem de devletin başı olma rolü ve partinin doğal genel başkanı olması

durumu, Amerikan sistemi örneğinden hareketle, en fazla iki dönem üst üste Başkanlık yapılabilmesi kısıtı ile birlikte düşünüldüğünde; parti genel başkanlarının da iki dönemden fazla görevde kalamayacağı; bu anlamda siyasal hayata bir dinamizm kazandıracığı ifade edilebilir.

Başkanlık sisteminin ülkemize getirebileceği olumlu etkilerden bir diğeri de, Başkan'ın tüm hükümet politikasının tek yetkilisi ve sorumlusu olması ilkesine bağlı olarak, yaşanabilecek herhangi bir olumsuz durumda seçmene doğrudan hesap vermesi şeklinde ifade edilebilir. (Bal, 2001: 160) Yürütme organı ve devletin başkanı tek bir kişi olduğundan tüm sorumluluk da onun şahsında toplanmış olmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde kabine sekreterlikleri olarak isimlendirilen, parlamenter sistemdeki bakanlıklara karşılık gelen yürütme unsurları doğrudan Başkan'a bağlıdır ve siyasi sorumluluk yalnızca Başkan'dadır. Bu nedenle yurttaşlar, Başkanlık sisteminde hesap verecek kişi ya da organı aramak durumunda kalmaz. Yürütmenin tek sorumlusu Başkan'dır ve kuvvetlerin katı ayrılığı gereği yalnızca seçmene karşı sorumludur. Ülkemizdeki koalisyon hükümetleri pratiklerinde, bir sorumlu bulabilmek pek kolay değildir. (Yanık, 1997: 129)

Başkanlık sisteminde yürütme, parlamento araya girmeden doğrudan halk tarafından seçildiği için, parlamenter sisteme kıyasla doğrudan ve daha güçlü bir temsil ilişkisi sağlanmış olmaktadır. (Yanık, 1997, s. 130) Diğer yandan, Başkanlık sisteminin Amerika Birleşik Devletleri'nin kendine has yapısına uygun geldiği için başarılı olduğunu savunmak da elbette mümkündür. Çok büyük ölçekli bir ülke olması, bu nedenle federal bir sisteme sahip olması gibi nedenlerle Amerika Birleşik Devletleri'nde bu sistemin diğer faktörlerin etkisiyle başarıyla işlediğini; ülkemiz açısından bu sistemin uygulanmasının mümkün olmayacağını öne süren önemli bir kitle bulunmaktadır. Başkanlık sisteminin ülkemizin üniter yapısına uygun düşmeyeceği; ancak Amerika Birleşik Devletleri gibi federal yapılarda başarılı olabileceğini öne sürenler yanında; bu sistemin diktatörlüklerin oluşması tehlikesi doğuracağını ifade edenler de bulunmaktadır. Bu eleştirilerin de haklı yanları göz önünde bulundurulacak olunursa, ülkemiz için bu adımın atılmasından önce iyi bir hazırlık süreci geçirilmesi ve toplumsal uzlaşmaya varılması gerekli görülmektedir. Ayrıca Locke'un yürütmenin de kendi içerisinde parçalanması düşüncesine bağlı olarak ortaya çıkaran federalizm, Başkanlık sistemi için bir gerekli şart değildir. Başkanlık sistemi, üniter devletlerde de uygulanma olanağı bulunan bir hükümet sistemidir.

Bu kavramsal çerçevenin dışında, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile 2014 yılından itibaren ülkemizde Cumhurbaşkanı'nın doğrudan bir seçimle halk tarafından seçilen bir hale gelmesi, tek başına Başkanlık sistemine geçiş sürecinin bir adımı olarak değerlendirilmemelidir. Buna karşılık olarak Başkanlı Parlamenter Sistemler olarak ifade edilen Avusturya, Finlandiya, Slovakya, Portekiz, Bulgaristan, Slovenya, İzlanda ve İrlanda gibi ülkeleri örnek olarak göstermek mümkündür. Bu ülkeler, parlamenter sistemin uygulandığı ve sisteme uygun olarak

sembolik yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanı’nın seçimle belirlendiği örneklerdir. Bu anlamda, yalnızca Cumhurbaşkanı’nın doğrudan halk seçimiyle belirleniyor olması, ülkemizde Başkanlık sistemine geçileceğinin bir göstergesi değildir. (Özsoy, 2009: 102) Bunun yanında, Cumhurbaşkanı’nı halkın seçmesi, bir yandan sistemi en azından Yarı-Başkanlık sistemine yakınlaştıracak bir hamle olarak değerlendirilebilirken; diğer yandan da devlet başkanının meşruiyetini artırıcı bir etki yarattığını öne sürmek de mümkündür. (Yücel, 2009: 301)

31 Mayıs 2007 tarihinde kabul edilen ve 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan referandumla onaylanan 5678 sayılı kanun ile Anayasamızda yapılan değişiklik Cumhurbaşkanı’nın göreve geliş şeklini değiştirmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkileriyle ilgili ya da yasama ve yürütme organlarının karşılıklı ilişkileri ile ilgili bir değişiklik yapılmamıştır. (Gözler, 2014: 63) Dolayısıyla teknik olarak Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkileri ile yasama organı ve yürütmenin diğer kanadı olan Bakanlar Kurulu ile ilişkileri noktasında 2007 yılı öncesindeki dönemden farklı bir durum ortaya çıkmamıştır. 2007 yılında değişen tek şey bir sonraki cumhurbaşkanının nasıl işbaşına geleceği ile ilgilidir. Bu veriler paralelinde bir hükümet sistemi değişikliğinin söz konusu olmadığı öne sürülebilir. Ancak asıl tartışmanın halkoyuyla işbaşına gelen bir Cumhurbaşkanı’nın sahip olacağı otoritenin sistemi fiili olarak dönüştürüp dönüştürmeyeceği noktasına düğümlendiğini ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda, ülkemizde, klasik bir parlamenter sistemde olduğu gibi zaten yetkileri sembolik ve törensel olmayan Cumhurbaşkanı’nın bir de seçimle işbaşına gelen güçlü bir liderlik nosyonunu bünyesinde taşıdığına, hükümet sistemini dönüştürecek siyasal atmosferin yaratılabileceği öngörüsünün gerçeğe yakın görüldüğü ifade edilebilir. 10 Ağustos 2014 tarihli Cumhurbaşkanlığı seçimi bu değerlendirme ve öngörülerin ilk kısmının gerçekleşmeye başladığını göstermektedir. Ancak bu fiili durumun “de jure” bir Başkanlık sistemi yaratabilmesi için anayasa değiştirecek bir uzlaşma ortamına ihtiyacı olduğunu da gözden kaçırmamak gerekmektedir. Ülkemizde uzun süredir tartışılan, güçlü bir yürütmeyi içerisinde barındıran ve yasama ile yürütme organlarının birbirlerinden katı bir şekilde ayrılmış olduğu Başkanlık sistemine geçiş için 2015 yazında gerçekleşmesi öngörülen milletvekilli seçiminin sonucuna odaklanıldığını söylemek mümkün olabilir. Bu seçimin sonucunda iktidar partisinin tek başına ya da uzlaşma sağlayabileceği başka parti ya da partilerle birlikte anayasa değiştirecek bir çoğunluk sağlayabilmesi durumu, hem uzun süredir arzulanan sivil anayasanın hayata geçebilmesinin; hem de bu sivil anayasa içerisinde Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık sistemine yakın bir hükümet sistemi formu yaratılabilmesinin belirleyicisi olacaktır.

Öte yandan, Cumhurbaşkanı’nın Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmek gibi anayasal yetkilerini fiili olarak kullanmaya başlaması da konuyla ilgili önemli ipuçları ortaya çıkarmaktadır. 1982 Anayasası’nda içkin olarak bulunan adı konmamış bir Yarı-Başkanlık modelinden söz edilebilmektedir. Buna göre, Cumhurbaşkanı, Klasik parlamenter sistemden farklı olarak pek çok yetkiyi

bünyesinde barındırmaktadır. Bunlardan en önemlisi, gerek gördüğünde Bakanlar Kurulu'nu başkanlığı altında toplantıya çağırmasıdır. Bu yetkinin, geçmiş dönemlerden farklı olarak önemli konularda sıklıkla kullanılmaya başlanması bile, sistemin en azından Yarı-Başkanlık modeline dönüşmeye başladığını ortaya koymaktadır. Bunun yanında artık meşruiyetini doğrudan halk seçiminden alan bir Cumhurbaşkanı'nın varlığı beraber değerlendirildiğinde, bu fiili dönüşümün anayasal dönüşüme evrilmesi mümkün görülmektedir.

SONUÇ

John Locke ve Montesquieu'nun kavramsallaştırması ile, modern devletin ve günümüz demokrasilerinin vazgeçilmez bir unsuru haline gelen kuvvetler ayrılığı prensibi dünyada İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa önderliğindeki uygulamalarla değişik formlarda karşımıza çıkabilmektedir. Kuvvetlerin katı bir biçimde birbirinden ayrılmasına dayanan Başkanlık sistemi Amerika Birleşik Devletleri ile özdeşleşmiş ve yer yer diktatörlüklere varabilen çeşitli ülkelerin olumsuz uygulamalarına da sebep olmuştur. Bunun yanında demokrasi kültürünü özümsememiş, otoriter eğilimlerin bulunduğu ülkelerde, sistem ne olursa olsun, aynı kaçınılmaz sona ulaşmak olasılık dahilindedir. Ancak Başkanlık sisteminin, yürütmeyi tek elde toplaması nedeniyle otoriter eğilimlerin hayata geçmesini kolaylaştırdığı da öne sürülebilir. Diğer yandan Başkanlık sisteminin, demokrasi kültürünü özümsemiş devletler açısından da siyasal istikrarın sağlanması gibi pek çok avantajının bulunduğunu göz ardı etmemek gerekmektedir.

Kuvvetlerin yumuşak ya da esnek ayrılığına dayanan ve İngiltere ile özdeşleşip, dünyanın pek çok ülkesinde temsili demokrasi ile birlikte uygulama alanı bulan parlamenter sistemde ise, özellikle çok sayıda siyasal partinin var olduğu ve seçmen eğilimlerinin de bu çok sayıda parti arasında dağıldığı durumlarda koalisyon hükümetleri kurulması yoluyla yürütme organı oluşturulabilmektedir. Bu tip hükümet biçimlerinin siyasal uzlaşma eğilimini arttırıcı olumlu etkisi bulunsa da; siyasal istikrarın sağlanması konusunda yetersiz kaldığı açıktır.

Seçimle gelen güçlü bir cumhurbaşkanı ve parlamento içerisinden çıkan bir başbakanın oluşması, parlamenter sistem gibi ikili bir yürütme organının var olduğu; ancak parlamenter sistemden farklı olarak Bakanlar Kurulu'nun ve yürütmenin asıl başının Cumhurbaşkanı olduğu Fransız Yarı-Başkanlık sistemi ise adeta Başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında bir ara form niteliğindedir.

Ülkemizde Başkanlık ve Yarı-Başkanlık sistemi tartışmalarının yaşandığı günümüzde, bu sistemlerden birini tercih etmenin avantajları ve dezavantajları söz konusu olabilecektir. Özellikle siyasal istikrarı sağlamak açısından oldukça kuvvetli görülen Başkanlık sistemi, ülkemiz için tercih edilebilir bir alternatif olarak görülmektedir. Parlamenter sistemde tek bir siyasal partinin iktidar olduğu dönemlerde önemi ve farkı pek anlaşılmasa da; koalisyon hükümetleri söz konusu olduğunda beliren siyasal istikrar ihtiyacı sebebiyle, üzerine düşünülmesi gereken bir sistem alternatifi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kaynakça

- Akçalı, P. (2007), Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri örneği. İ. Kamalak (Edt.), *Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz* içinde (s. 59-89). İstanbul: Kalkedon Yayınları
- Bal, B. (2001), *İstikrarsız Parlamenterizme Karşı Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Der Yayınları
- Bezci, B. (2005), Demokrasi ve Başkanlık Sistemi. *Yönetim Bilimleri Dergisi* 3:2, 77-91
- Çaha, Ö. (2008), *Siyasi Düşüncelere Giriş*. İstanbul: Dem Yayınları
- Çam, E. (2000), *Çağdaş Devlet Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları
- Duverger, M. (1995), *Siyasal Rejimler*. İstanbul: İletişim Yayınları
- Ebenstein, W. (2001), *Siyasi Felsefenin Büyük Düşünürleri*. Çeviren: İsmet Özel, İstanbul: Şule Yayınları
- Erdoğan, M. (1993), *Anayasacılık Parlamenterizm Silahlı Kuvvetler*, Ankara: Siyasal Kitabevi
- Eroğul, C. (2010), *Çağdaş Devlet Düzenleri*. (7. Baskı). Ankara: Kırilangıç Yayınevi
- Gençcan, Ö. U. (1997), *Başkanlık Rejimi*. Ankara: Adil Yayınevi
- Gözler, K. (2001), *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları
- Gözler, K. (2014), Hükümet Sistemimiz Değişecek mi? *Türkiye Günlüğü* Sayı: 118, Bahar, 62-69
- İşçi, M. (2011), *Siyasi Düşünceler Tarihi*, İstanbul: Der Yayınları
- Locke, John (2003), *Political Writings / edited by Dawid Wooten*. Indianapolis: Hackett Publishing Company
- Locke, J. (2005), *The Selected Political Writings of John Locke / edited by Paul E. Sigmund*. New York: W.W. Norton & Company
- Montesquieu, C.L. (2011), *Kanunların Ruhu Üzerine*, Çev. Fehmi Baldaş, İstanbul: Hiperlink Yayınları
- Önder, S. (2007), *Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü*, Ankara: Turhan Kitabevi
- Özbudun, E. (2002), *Türk Anayasa Hukuku*, (7. Baskı), Ankara: Yetkin Yayınları
- Özsoy, Ş. (2009), *Başkanlı Parlamenter Sistem: Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye*

Edilebilirliği, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık

Sartori, G. (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Ankara: Yetkin Yayınları

Şenel, A. (1996), *Siyasi Düşünceler Tarihi: Tarihöncesinde İlkçağda Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş*, (6.Kısaltılmış Baskı), Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları

Tannenbaum, D.G. & Schultz, D. (2010), *Siyasi Düşünce Tarihi: Filozoflar ve Fikirleri*, (5.Baskı), Ankara: Adres Yayınları

Thomson, D. (2006), *Siyasi Düşünce Tarihi*, (5.Baskı), İstanbul: Metropol Yayınları

Tosun, G.E., & Tosun, T. (1999), *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı: Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*. İstanbul: Alfa Yayınları

Yanık, M. (1997), *Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, İstanbul: Alfa Yayınları

Yavuz, B. (2008), *Parlamentar Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım

Yazıcı, S. (2011), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, (2. Baskı), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

Yücel, B. (2009), *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, Ankara: Adalet Yayınevi