



**PESA INTERNATIONAL
JOURNAL OF
SOCIAL STUDIES**

**PESA ULUSLARARASI
SOSYAL ARAŞTIRMALAR DERGİSİ**

October 2016, Vol:2, Issue:3 *Ekim 2016, Cilt:2, Sayı 3*
e-ISSN: 2149-8385 p-ISSN: 2528-9950
journal homepage: www.sosyalarastirmalar.org



**Türk Tipi Başkanlık Sistemi Tartışmaları
Turkish Model of Presidential System Debate**

Doç. Dr. Zeynel Abidin Kılınç

Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, zkilinc@sakarya.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

ÖZET

Makale Geçmişi:

Geliş 15 EKİM 2016
Kabul 20 Ekim 2016

Anahtar Kelimeler:

Türk tipi başkanlık modeli, siyasal
gelenek, siyasal kültür.

© 2016 PESA Tüm hakları
saklıdır

Başkanlık sistemi tartışmasında gündeme gelen konulardan birisi de Türk tipi başkanlık modelidir. Bu çalışmada farklı bir siyasal kültürün ve geleneğin geliştirdiği bir kurumsal düzenlemenin başka bir ülkeye doğrudan aktarılmasının getirebileceği sakıncalara karşı aktarılacak kurumsal yapının ülke şartlarına uyarlanması ihtiyacına binaen geliştirilmeye çalışılan Türk tipi başkanlık modeli analiz edilmektedir.

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Article History:

Received 15 October 2016
Accepted 20 October 2016

Keywords:

Turkish model of presidential system,
political culture, political tradition.

© 2016 PESA All rights reserved

One of the issues comes to the public agenda within the discussion of presidential system in Turkey is Turkish model of presidential system. This study analyzes Turkish model of presidential system developed to prevent possible problems claimed to arise if the American presidential system as a product of a different political tradition and context is taken as it is.

GİRİŞ

1982 Anayasasının cumhurbaşkanına sağladığı standart bir parlamenter sistemde olmaması gereken yetkiler nedeniyle sorunlu olan hükümet sistemimiz cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile birlikte hepten tartışma konusu haline gelmiştir. Örneğin cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile Elgie'e göre hükümet sistemimiz artık yarı-başkanlıktır (2011:1), Can Paker'e göre ise fiilen başkanlıktır (2015). Özbudun ise zayıflatılmış parlamentarizm olduğunu ileri sürer (2015: 12). Hem 1982 Anayasasının tipik bir parlamenter sistemde olmaması gereken yetkileri cumhurbaşkanına vermiş olması (Özbudun, 2015: 11) hem de cumhurbaşkanının 10 Ağustos 2014 seçimiyle doğrudan halk tarafından seçilmesinden kaynaklanan karmaşa nedeniyle hükümet sistemimizin adının ne olduğunu bile belirlemedeki güçlükler nedeniyle sistemi açıklığa kavuşturmak her zamankinden daha acil bir probleme dönüşmüştür.

Muhallifler parlamenter sistemde revizyona gidilerek aslına uygun hale getirilmesi suretiyle mevcut karmaşadan çıkışı tercih ederken, iktidar parlamenter sistemin kurumsal yapısı nedeniyle de sorunlu olduğunu ileri sürerek çözümü tercihen başkanlık sisteminde görmektedir. Başkanlık sistemini

Türkiye'nin şartlarına uyarlayarak alınmasının daha uygun olacağı gerekçesiyle de Türk tipi başkanlık modeli teklif edilmektedir. Bu çalışmada başkanlık sistemi tartışmaları Türk tipi başkanlık arayışı açısından analiz edilmektedir.

Başkanlık Sistemi'nin Tarihsel Geri-Planı

Başkanlık sistemi İngiltere'den bağımsızlığını kazanan Amerika'nın sistem arayışı sonucu geliştirmiş olduğu hükümet biçimidir. 1787 tarihli Amerikan Anayasası ile yürürlüğe giren başkanlık sistemi, İngiltere'de uzun bir tarihi süreç içerisinde siyasal mücadele ve gelişmeler sonucu ortaya çıkan parlamenter sistemin aksine kısa sürede rasyonel olarak tasarlanmış bir sistemdir (Tunçkaşık, 2015: 9).

Amerika'da, İngiltere'ye karşı verilen bağımsızlık savaşı sonrası konfederasyon sürecinden geçerek federasyonda karar kılan 13 İngiliz kolonisi aslında siyasal kültür ve gelenek açısından İngiltere'nin uzantısıdır. 1606-1776 süresince mevcudiyetini devam ettiren 13 İngiliz kolonisi anavatanları olan İngiltere'nin siyasal kültürünün hâkim olduğu bir siyasal geleneğe sahiptir. Koloni yöneticilerinin bir kısmı İngiltere kralı tarafından atanıyor bazıları ise koloni tarafından seçiliyordu. Kolonilerde yönetim İngiliz sistemini andırır biçimde iki meclisli idi. Yöneticiler genel olarak İngiliz kamu hukukunun etkisi altında idi ve bir kısmı da İngiltere'de hukuk eğitimi almış kişilerdi. Dolayısıyla kolonilerin yönetici kesimi ve kolonilerin siyasal alışkanlıkları ve idaresi İngiliz siyasal kültürü tarafından şekillendirilmişti (Göze, 1995: 455 – 475).

Bağımsızlığı müteakiben geliştirilen Amerikan başkanlık sistemi o dönemin İngiliz siyasal sisteminin kusurlu bulunan yönlerine tepki olarak çıkmıştır. Amerika'nın kurucuları İngiliz sistemini, kralın parlamento üzerinde, yasama yetkisini etkisiz hale getirecek şekilde, müdahale araçlarına sahip olmasının hem güçler ayrılığını hükümsüz hale getirmesi hem de yetkilerin kralda toplanmak suretiyle bireysel hak ve özgürlüklere tehdit teşkil etmesi nedeniyle kusurlu buluyordu. Kral, para ve unvan/mevki karşılığında parlamento üyelerini istediği yönde oy kullanılabiliyordu, ihtiyaç duyduğunda da meclisi fesh edebiliyordu. Amerika'nın kurucuları kendi ülkelerinde yürütmenin yasama üzerinde bu türden olumsuz etkilerinin olmadığı bir sistem tasarlamak üzere fesih ve güvensizlik oylamasının olmadığı, başkanın soyluluk unvanı dağıtmasını yasaklayan ve üst mevkilere atama yetkisini senato onayına tabi tutan tedbirlerle sert kuvvetler ayrılığını geliştirdiler. Sert kuvvetler ayrılığı hem yasama ve yürütme arasında sınırları net biçimde belirliyor hem de genel liberal hassasiyete uygun olarak iktidarın tek bir organda toplanmasını engelliyordu. Liberalizme göre iktidarın tek elde olması özellikle denge ve kontrol mekanizmasını devre dışı bırakacağı için bireysel hak ve özgürlükleri savunmasız bırakmaktadır. Dolayısıyla İngiliz uygulamasına tepki sert kuvvetler ayrılığı ile sonuçlanmış ve rasyonel bir hesaplama ile başkanlık sistemi tasarlanmıştır (Göze, 1995: 475-476; Koçak, 2015: 29).

Kurumsal Açından Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi, yürütme yetkisinin, parlamenter ve yarı-başkanlık sistemlerinin aksine, tek başlı olduğu sistemdir. Başkan hem devlet başkanı hem de yürütmenin başıdır. Yürütme yetkisi bütünüyle başkana aittir ve başkan bakanlarını parlamentodan bağımsız biçimde tek başına belirler. Başkan, meclis üyelerinin seçiminden bağımsız bir seçimle ve sabit bir süre için seçilir. Başkan ve meclis karşılıklı olarak fesih ve güvensizlik oylaması yetkilerine sahip olmadığı için birbirlerinin görevlerine son veremezler. Aynı kişi hem yasama hem de yürütme organında görev alamaz. Yürütmenin başı olan başkanla yasama yetkisini elinde bulunduran meclisin birbirlerinin yetki alanlarına müdahale etmemeleri için yetki alanları parlamenter sisteme göre daha net ve açık şekilde ayrıştırılarak sert kuvvetler ayrılığı tesis edilmiştir.

Kurumsal yapısının temel özellikleri yukarıda sıralandığı biçimde olsa da başkanlık sisteminin ayırıcı özelliğinin ne olduğu literatürde tartışmalıdır. Örneğin, yarı-başkanlık sisteminde de başkan doğrudan halk tarafından seçilir. Diğer taraftan Türkiye anayasal açıdan parlamenter sistem olmakla birlikte cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu nedenle başkanlık sisteminin ayırıcı özelliği sert kuvvetler ayrılığı ve başkanla meclisin karşılıklı birbirlerinin görevlerine son verememesidir.

Başkanlık sisteminin alametifarikası sert kuvvetler ayrılığı olmakla birlikte yasama ve yürütme arasındaki bağ tümüyle koparılmış değildir. Bu iki kuvvet arasında sınırlı da olsa karşılıklı etkileşim araçları mevcuttur. Bu etkileşim araçları iki grupta değerlendirilebilir: Birinci grupta başkanın meclisi etkilemesine imkân sağlayan yetkiler, ikinci grupta ise meclisin yürütmeyi etkilemesine imkân sağlayan

yetkiler. Birinci grupta bulunan etkileşim araçları başkanının yasaları veto etme yetkisi ile meclise mesaj verme, belirli yönde kanun yapması için telkinde bulunma fırsatı veren her Ocak ayında yapmış olduğu meclis konuşmasıdır. İkinci grupta bulunan etkileşim araçları ise şunlardır: Atama yetkisi genel olarak başkana verilmiş olmakla birlikte bazı önemli mevkilere yapılan atamalar senatonun onayını sunular. Yine uluslararası andlaşmalar başkan tarafından yapılır fakat yürürlüğe girmeleri için senatonun onayına tâbidir. Hükümet bütçesi meclis onayını almak zorundadır. Yasama meclisi yürütmenin alanına giren konularda, başkan için bağlayıcı olmasa da, “meclis araştırması” yapabilir. Son olarak başkanla ilgili cezai sorumluluk gerektiren durumlarda yasama organı başkanı suçlayıp yargılayabilir (Tunçkaşık, 2015: 4-5; Gözler, 2011: 85-87).

Başkan ve yasama arasındaki etkileşim araçları tesir icra etme açısından ele alındığında başkan aleyhine bir durumun olduğu görülür. Yasama organına tanınan, başkanın yapmış olduğu atamaların, bütçenin ve uluslararası andlaşmaların yasama organınca onaylanması zorunluluğu yürütme üzerinde yasama organına ciddi yetki sağlar. Özellikle bütçenin onaylanmaması yürütmenin neredeyse hiçbir politikasını uygulamasına izin vermez. Başkanın meclis tarafından suçlanması ve yargılanması başkanın görevden alınması ile sonuçlanabilecek bir yetkidir. Yasamaya tanınan meclis araştırması ise başkan açısından bağlayıcı değildir. Görüldüğü üzere yürütme yetkisi tamamen başkanda olsa bile başkanın bir kısım tasarruflarında meclisin onayını alması zorunludur. Buna karşılık başkana meclisi etkilemek üzere tanınan en etkili yetki veto yetkisidir fakat meclis aynı yasayı daha yüksek bir oranla da olsa bile tekrar geçirebilir. Başkanın yılda bir kez kullandığı yasama organına mesaj verme yetkisi ise sadece telkenden ibaret olup kayda değer bir etki doğurması beklenmemelidir.

Yasama ve yürütme organları arasındaki etkileşim araçları dikkate alındığı takdirde başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığı olarak tanımlanması ancak yasama ve yürütme arasında karşılıklı etkileşim araçlarının daha fazla ve daha etkin olduğu parlamenter sistemle kıyaslandığında ileri sürülebilir. Dolayısıyla başkanlık sistemi iki kuvvet arasında hiçbir etkileşim aracının olmadığı bir sistem değildir.

Başkanlık Sisteminin Güçlü Yönleri

Başkanlık sisteminin üstün olduğu yönler sert kuvvetler ayrılığının getirdiği yürütme ve yasama arasındaki parlamenter sisteme nazaran daha net ayırım ve başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesinden hareketle belirlenir. Bu iki özelliğin ortaya çıkardığı avantajlar şunlardır: İstikrarlı yürütme, güçlü yürütme ve demokratik meşruiyeti yüksek yürütme.

Başkanın sabit bir süre için seçilmesi ve meclisin başkanın görevine son verememesi hükümetin seçildiği süre boyunca görevde kalması demektir. Bu nedenle başkanlık sistemi, güvensizlik oyu ile düşürülebilen hükümetlerin olduğu parlamenter sisteme göre daha istikrarlı hükümetlere imkân sağlar. Yürütme yetkisi tümüyle, meclise karşı sorumlu olmayan başkanda olduğu için daha hızlı karar alınabilir. Yine başkan seçmene karşı sorumluluğunu yüklediği politikalarını yasamanın müdahalesi olmaksızın belirleyebilir. Ortaya parlamenter sisteme kıyasla daha güçlü bir hükümet çıkar. Bu nedenle, süre endişesi olmayan ve karar alırken meclis tarafından engellenmeyen hükümetin daha etkin politikalar üreteceği varsayılmaktadır. Son olarak, doğrudan halk tarafından seçilmiş bir başkanın demokratik meşruiyeti yüksek olduğu gibi toplum hükümet politikalarından kimi sorumlu tutacağını da net olarak görür. Hem doğrudan seçilme hem de sorumluluğun açık olması demokratik niteliği daha yüksek hükümete yol açar (Tunçkaşık, 2015: 5-6; Gözler, 2011: 87).

Başkanlık Sisteminin Zayıf Yönleri

Başkanlık sisteminin zayıf yönleri de güçlü yönleri gibi sert kuvvetler ayrılığı ve başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesinden kaynaklanır. Katılık, kutuplaşma, çift meşruiyet ve iktidarın kişiselleşmesi problemleri bu sistemin zayıf yönleridir.

Doğrudan halk tarafından seçilen başkan süresinin sabit olması nedeniyle, halk desteğini yitirse bile meclis tarafından görevden alınamaz. Dolayısıyla sistem katıdır ve bu tip bir durumda çözüm üretmez. Başkanın partisinin mecliste yeterli çoğunluğa sahip olmadığı durumda ise yasama ve yürütme arasında inatlaşma ve kutuplaşma ihtimali vardır. Başkan ve meclis üyeleri ayrı seçimlerle belirlendiği için başkanlığı alan partinin özellikle çok partili sistemlerde mecliste yeterli çoğunluğu elde edememe durumu söz konusudur. Bu durumun tipik örneği, “koalisyoncu başkanlık sistemi” olarak adlandırılan, milletvekili seçimlerinde nispi seçim sisteminin uygulandığı aşırı çok partili Brezilya’dır (Solak, 2015:

183). Mecliste yeterli desteğe sahip olmayan başkanın bütçesinin onaylanmaması tam anlamıyla bir hükümet krizidir. Kutuplaşma ortaya çıktığında ise hem meclis hem de başkan halktan aldığı yetkiye yaslanarak kararları için meşruiyet iddiasında bulunacaktır. Bu da çift meşruiyet sorununa yol açar. İktidarın kişiselleşmesi ya da otoriterlik eğilimi ise doğrudan halk tarafından seçilen başkanın tüm yürütme yetkisini elinde bulundurmasının ortaya çıkarabileceği bir problemdir. Mecliste yeterli çoğunluğa sahip bir başkanın iktidarının kişiselleşmesi zorunlu bir sonuç olmamakla birlikte toplumun siyasal geleneğine ve kültürüne bağlı olarak ortaya çıkabilir. İktidarın kişiselleşmesi problemi daha ziyade Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sistemlerinde sıkça görülmektedir.

Yukarıda değerlendirildiği gibi teorik olarak ele alındığında Linz ve Sartori başkanlık sisteminin bizatihi kurumsal yapısı/kurgusu nedeniyle kriz üretme potansiyeline sahip olduğunu ileri sürer. ABD örneğinde başkanlık sisteminin başarılı olması bu düşünürlere göre ABD'ye özgü "ideolojik ya da pragmatik esneklik, zayıf ve disiplinsiz partiler ve yerel-merkezli siyaset anlayışı" ile açıklanır (Linz, 1994: 6; Sartori, 1994: 109).

Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışması

Başkanlık sistemine geçiş talepleri Türk siyasi hayatında zaman zaman gündeme gelmiş olsa da başkanlık sisteminin en uzun ve yoğun tartışıldığı dönem AK Parti dönemidir. AK Parti döneminde sık sık gündeme gelmesi nedeniyle hem siyasetçilerin hem akademisyenlerin üzerinde söz söylediği bir meseleye dönüşmüş ve iyi kötü belirli bir birikim ve literatür oluşmuştur. Başlangıç aşamasında tartışma, farklı hükümet sistemlerinin en genel hatlarıyla değerlendirilmesi ve kıyaslanması şeklinde cereyan etmekle birlikte zamanla başkanlık sisteminin başka ülkelerdeki uygulamaları, Türk siyasal kültürüne uygun olup olmadığı, Türkiye'de parlamenter sistemin bir asrı geçen geçmişi dolayısıyla bize özgü bir geleneğin şekillenmiş olduğu ve başkanlık sistemine geçilerek bunun heba edilmemesi gerektiği şeklinde daha detaylı ve sınırlı başlıklar üzerinde karar kılmıştır. Bu başlıklardan bir diğeri de Türk tipi başkanlık modelidir.

Türk tipi başkanlık sistemi, Amerikan başkanlık sisteminin doğrudan alınması ihtimaline karşı yöneltilen itirazlara cevaben geliştirilmeye çalışılan modeldir. Başka bir ortamda ve belirli bir siyasal kültürün ürünü olarak ortaya çıkan herhangi bir kurumsal yapının olduğu gibi bir başka ülkeye aktarılmasının sakıncaları olacağı itirazına karşı Türkiye'nin şartlarına uyarlanmış bir başkanlık sistemi geliştirilerek bu problemin aşılabileceği ileri sürülmüştür.

Sistem tartışmasının Türk tipi vurgusu tartışmanın seyrini tarihi geleneklerimiz açısından başkanlık sistemi değerlendirmesine yöneltmiştir. Bu çerçevede tarihi geleneğin ne olduğu sorusu kadar başkanlık sisteminin bu geleneğe uyumu da tartışma konusu haline gelmiştir. Bu tartışma kabaca iki farklı görüşe yol açmıştır: Birincisi, tarihi geleneğimizin başkanlık sistemin andırır bir gelenek olduğu, dolayısıyla başkanlık sisteminin günümüzde de bu tarihi zeminde parlamenter sisteme göre daha olumlu sonuçlar vereceği tezidir. İkincisi, tarihi geleneğimizin başkanlık sisteminin sakıncalarını ve olumsuz yanlarını daha da güçlendireceği gerekçesiyle reddedilmesi tezidir.

Türk Tipi Başkanlık Modeli ve Devlet Geleneği

Türk tipi başkanlık modeli savunmasını tarihi tecrübe ve geleneklerimize uyumla açıklayan Karpat'a göre "Osmanlı'daki sistem, başkanlığın ta kendisiydi" (2011). Karpat başkanlık sisteminin tarihi geleneklerimize daha uyumlu olduğu görüşünü şu gerekçelere dayandırır: Türk devlet geleneğinde yürütmeye diğer organlara nazaran daha fazla yetki verilir, Türk toplumu güçlü devlet başkanı arzu eder ve güçlü lider siyasal geleneğimizde önemli bir yere sahiptir. Diğer taraftan güçlü liderin hukukun üstünde bir kişi anlamına gelmediğini hem şer'i hem de örfi hukukun devlet başkanının yetkilerinin sınırını çizdiğini ve "Osmanlı'da kanunlara karşı büyük bir hürmetin" olduğunu vurgular. Tarihi gerekçelere ek olarak Karpat Cumhuriyet döneminde de kapsamlı değişimlerin güçlü liderler eliyle gerçekleştirildiğini dolayısıyla başkanlık sisteminin Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu toplumsal değişimi/kalkınmayı gerçekleştirmede de önemli bir yeri olacağını ileri sürer (2011; 2012). Karpat'a göre, geleneğimizde hukuka saygılı güçlü lider uygulamasında olduğu gibi, eğer başkanlık sistemi hukuki sınırları açık biçimde belirlenirse Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu güçlü, istikrarlı ve hızlı yürütmeye imkân verecektir. Karpat ilaveten, ABD'de zaman zaman karşılaşılan başkanın mecliste

yeterli çoğunluğa sahip olmaması nedeniyle ortaya çıkan katılık problemini çözmek için de Türk tipi başkanlık sistemine fesih ve güvenoyu uygulamalarının eklenmesi gerektiğini ileri sürer.

Karpat'a benzer biçimde Bardakçı da devlet geleneğimizde güçlü lider yönetimine fazlasıyla aşina olduğumuzu, bu nedenle başkanlık sisteminin bize hiç de yabancı olmadığını dahası "genlerimizde" mevcut olduğunu ileri sürer: "Bugün 'başkanlık' dediğimiz 'tek adam' idaresi her ne kadar karşı çıkılsa da geleneklerimizde ve hatta genlerimizde mevcuttur, öyle bilmediğimiz, alışık olmadığımız bir sistem değildir!". Bardakçı'ya göre Türk devlet geleneğinde lider, devlet yönetiminin tam merkezinde yer alır. "Türkiye'nin geçmişinde bugün hâlâ hatırlanan ve konuşulan dönemlerin tamamı 'tek adam' yıllarıdır" (2016).

AK Parti milletvekillerinden M. Şentop başkanlık sisteminin bize sanıldığı kadar yabancı olmadığını ve yüzyıldan fazla bir süredir yerel başkanlık sistemi denilebilecek bir uygulamanın belediyelerde mevcut olduğunu ileri sürerek daha yakın bir tarihi dönemden başkanlık sistemine zemin temin etmeye çalışır. Belediyelerde, belediye başkanı ve belediye meclisi ayrı ayrı seçilmekte ve meclisin başkanı, başkanın da meclisi görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Sabit bir süre için seçilen belediye başkanı programını uygulama konusunda süre endişesi yaşamaz (2015). Şentop'a göre toplumumuzun yerel düzeyde aşina olduğu sistemin ulusal düzeyde de uygulanması hem sanıldığından daha kolay uyum sağlanabilecek bir değişiklik olacaktır hem de sanki tümüyle yeni ya da yabancı bir sistem getiriliyormuş izleniminin doğru olmadığını gösterir.

Karaman ve Akgündüz ise başkanlık sistemini İslam'da devlet başkanının konumu ve yetkileri açısından değerlendirir ve olumlu kanaat beyan ederler. Karaman'a göre İslam devlet geleneğinde başkanın yeri ve yetkileri başkanlık sistemine benzerlik gösterir. İslami uygulamada "halk başkanı (halifeyi, emiri) seçer, ona bey'at eder, başkan da hükümeti ve yüksek bürokrasiyi seçip tayin eder, yargıya müdahale edemez, İslâmî usule göre yaşamayı ve denetimi yapacak olan heyet de başkandan bağımsızdır" (2015). Karaman'ın aktardığı biçimiyle "İslami sistemde", başkanlık sisteminde olduğu gibi devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilir ve yürütme yetkisi bütünüyle başkana aittir. Halk tarafından seçilen başkan hükümeti teşkil eder ve yüksek düzey bürokrasiyi belirler. Devlet politikalarını belirlemek ve uygulamak başkana ve seçtiği ekibine aittir. Diğer taraftan başkanın yetkisi yürütme ile sınırlı olup yargı, yasama ve denetim/teftiş görevleri yürütme gücünden ayrı organlarca gerçekleştirilir.

Akgündüz İslam devlet geleneği açısından başkanlık sistemi analizini Hz. Peygamber dönemi, dört halife dönemi ve saltanat dönemi olmak üzere üç dönemde ele alır. Hz. Peygamber, peygamberlik misyonu nedeniyle istisnai bir konuma sahiptir, bu nedenle devlet başkanlığı uygulamasında bir tür kuvvetler birliği vardı. Yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kullanmasının O'na özgü olduğunu ve dört halife ve sonrasında devlet başkanı olanlarla kıyaslanamayacağını ileri sürer. Ayrıca dört halife dönemini İslam'ın ruhuna uygun devlet başkanlığı uygulamaları olarak daha sonraki hanedan sisteminden ayırır. Diğer bir ifadeyle dört halife dönemi uygulaması İslam'ın yönetime ilişkin teorik ilkelerine sadık kaldığı için orijinal ya da özgün İslami yönetim biçimi olarak görülmeli ve başkanlık sisteminin değerlendirileceği asıl dönem olmalıdır. Dört halife döneminden sonra kurulan hanedanlık sistemi ise, daha sonradan toplumun maslahatı düşünülerek meşrulaştırılmış olsa da, aslında bir sapma teşkil eder (2016).

İslam'da standart bir devlet şekli olmamakla birlikte devlet yönetiminde uyulması gereken standart ilkeler vardır. Şûra ilkesi devlet yönetiminde karar alma mekanizmasının temelini teşkil eder. Hz. Peygamber ve dört halife döneminde Müslümanlara açık olan şûra uygulaması hanedan sistemi ile birlikte divanlar tarafından yerine getirilmiştir. Abbasiler, Selçuklular ve Osmanlı'da divanlar devletin üst düzey yöneticilerinden oluşmuştur. Dolayısıyla toplum şûradan dışlanmıştır. Diğer bir ilke halifenin seçimle belirlenmesidir. Hanedan sistemi bu ilkeyi de terk etmiştir (Akgündüz, 2016). Bu nedenle İslam'ın devlet anlayışında başkanın yerine ilişkin bir kriter arayışında dört halife dönemi örnek teşkil eder. Daha sonraki hanedan sistemi özellikle Sünni ulema tarafından iç savaş endişesi ile meşrulaştırılmış olsa bile bir sapma olarak görülmeye devam etmiştir. Örneğin Brockelmann'a göre Maverdi Abbasiler döneminde yaşayan bir devlet adamı olmasına rağmen hilafet üzerine yazılarında "zamanının siyasal şartlarını nazar-ı itibara almaksızın mütalaa" ederek dört halife dönemini İslam'ın siyasal modeli olarak değerlendirmiştir (aktaran Menekşe, 2005: 205).

Akgündüz Hz. Peygamber'e özgü olan kuvvetler birliği uygulamasının dört halifenin devlet başkanlığı uygulamalarında devam ettirilmediğini ve kuvvetler ayırımına gidildiğini aktarır. Dört halife, devlet başkanlıkları süresince esas itibarıyla yürütme yetkisine sahip olmuşlardır. Yasama görevleri olmamıştır fakat müçtehit olma şartıyla zaman zaman yargı yetkisini de kullanmışlardır (2016).

Selçuklu ve Osmanlı dönemi uygulamasında, hükümdar şer'î ve örfî hukukla bağlı olduğu için mutlak monarşi olarak değerlendirilemez. Osmanlı'da padişah yürütme yetkisine şer'î sınırlar içerisinde sahiptir. Yürütme organı olan Divân-ı Hümayûn'un başkanlığını Fatih dönemine kadar hükümdarlar yapmış daha sonra vezir-i a'zamlara devredilmiştir. Yasama alanında ise şer'î hukukun tanıdığı sınırlı alanda bazı yetkilere sahiptir. Örneğin mevcut şer'î hükümleri yasaya dönüştürme ve ta'zir cezaları koyma yetkisi gibi yasama alanına giren yetkileri vardır. Yine örfî hukukun izin verdiği çerçevede kanunname yetkisi vardır. Yargı alanında ise hükümdar yargı yetkisine sahip olmamakla birlikte yargının başı kabul edilir ve kadılar yetkilerini hükümdardan alırlar (Akgündüz, 2016).

Akgündüz'ün, dört halife döneminde devlet başkanının kısmî yargı yetkisine ve Osmanlı'da hükümdarların yetkilerinin sınırları iyi belirlenmiş bile olsa yasama alanına giren yetkilere sahip olmalarına rağmen İslam devlet geleneği açısından başkanlık sistemini onaylaması sert kuvvetler ayırımından ziyade halifenin yürütme yetkisinin tek sahibi oluşu üzerinden sağlanır.

Diğer taraftan başkanlık sistemine gelenekten hareketle itiraz daha ziyade bu kültürün lider merkezli oluşunu dikkate alarak başkanlık sisteminin tüm yürütme yetkisini doğrudan seçilen başkana vermek suretiyle Latin Amerikan tarzı otoriter liderliğe yol açma ihtimalini ileri sürer. Bu iddiaya göre Türk siyasal kültürü ile Latin Amerika toplumlarının siyasal kültürü liderin yeri konusunda benzer bir anlayışa sahiptir. Ayrıca bu görüşe göre genel anlamda temeller üzerinde uzlaşmanın olmadığı, yeni anayasa arayışının devam ettiği, etnik meselesi gittikçe ağırlaşan ve kolayca kutuplaşıp sert bir siyasi üsluba savrulan siyasal hayatımız için uzlaşmayı temin etme potansiyeli daha yüksek olan parlamenter sistemden vaz geçilmesi uygun değildir. Dolayısıyla başkanlık sisteminin getireceği güçlü lider uzlaşma ve pazarlık gerektiren bu temel konular için uygun lider tipi değildir (Özbudun, 2015: 8, 9, 14; Turan, 2013: 528-529; Üskül, 2013: 533; Yazıcı, 2013: 540; Hekimoğlu, 2013: 589 Tosun ve Tosun, 2013: 608-612) .

Başkanlık sistemini tarihi geleneğimiz açısından daha detaylıca tarihi verilere dayandırmak suretiyle değerlendirerek olumsuz bir sonuca ulaşan yaklaşım Halaçoğlu tarafından ortaya konur. Halaçoğlu'na göre Karpat'ın iddiasının aksine "Osmanlılardaki padişahlık sistemi ... başkanlık modeliyle yakından uzaktan benzerlik taşımamaktadır." Hanedan sistemi ile yönetilen Osmanlı'da "padişah töreye göre memleketin sahibi idi." Şer'î hukuk sınırları içerisinde örfî hukuk hükümdara yasama yetkisi vermekte idi. Bu çerçevede kalmak şartıyla padişahın "herhangi bir mesele hakkında verdiği karar ve kat'î olarak beyan ettiği fikir kanundu." Diğer taraftan Divan-ı Hümayun yürütme ve yasama yetkisinin birleştiği bir organdı. Divan-ı Hümayun'un aldığı kararlar padişahın onayından sonra "ferman yani kanun" olurdu. Aynı zamanda Divan-ı Hümayun ülke yönetimi ile ilgili politikaların belirlendiği kurumdu. Diğer bir ifadeyle yürütme organı idi. Yargı ise yürütme ve yasamadan bağımsız bir organ idi. Bu sistemin önemli bir unsuru hükümdarın Divan-ı Hümayun'u fesh etme yetkisinin bulunmasıdır. (2013: 141-142).

Halaçoğlu, Osmanlı'daki hükümdarlık sisteminin başkanlık modeli ile ilgisi olmadığını söylerken vurguladığı nokta, yasama ve yürütme organlarının iç içe geçmiş oluşudur. Hâlbuki başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığı demektir. Bir yönüyle padişahın yasama ve yürütme yetkileri dikkate alınırsa, hükümet üyelerinin (yürütme organının) yasama faaliyetlerine katıldığı parlamenter sisteme daha çok benzediği bile ileri sürülebilir.

Aynı tarihi verilerden hareketle Akgündüz, Bardakçı, Karaman ve Karpat yürütmenin sadece devlet başkanına emanet edilmiş olmasından hareketle geleneğimizle başkanlık sistemi arasında benzerlik görürken Halaçoğlu sert kuvvetler ayrılığının olmayışından hareketle benzerlik olmadığını ileri sürer. Her iki görüş de tarihi geleneğimizdeki uygulamanın sadece bir yönüne vurgu yapar.

AK Parti'nin Türk Tip Başkanlık Modeli

Türkiye'nin toplumsal yapısına ve tarihi geleneğine uygun bir model sunacağını beyan eden AK Parti kamuoyunda açıkladığı görüşleri, AK Parti 2023 Siyasi Vizyonu ve en kapsamlı hali ile Kasım 2012'de

Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na sunmuş olduğu öneri ile nasıl bir başkanlık sistemi istediğini ortaya koymuştur.

Bu modelin genel olarak beş önemli noktada Amerikan sisteminden ayrıldığı görülmektedir. Birincisi, Türk modelinde Kürt meselesi nedeniyle kamuoyunun hassas olduğu eyalet sistemi olmayacak. Ayrıca eyalet sisteminin Amerika'nın İngiltere'den bağımsızlığını kazanan kolonilerin devlet olma vasıflarını koruma arzusu ve ülkenin coğrafi büyüklüğü ile alakalı olduğu, dolayısıyla başkanlık sisteminin zaruri bir sonucu olmadığı da ileri sürülmektedir. Yine eyalet sisteminin başkanlık sisteminin zaruri sonucu olmadığına bir delil de Almanya'nın parlamenter sistem olmasına rağmen eyalet sistemine sahip olmasıdır. Eyalet sistemi zorunlu olarak ne başkanlık ne de parlamenter sistemin bir unsurudur. Daha başka nedenlerde kaynaklanır. İkinci, zaman zaman Amerika'da da karşılaşılan yasama ve yürütme arasında ortaya çıkabilecek katılık ve kutuplaşma problemini aşmak için yasama ve yürütmeye karşılıklı olarak birbirlerini görevden alma yetkisi tanımaktır. Üçüncüsü, Amerika'da eyalet sisteminin bir sonucu olarak yasama iki meclislidir. Türkiye'de eyalet sistemi olmayacağı için başkanlık sistemi tek meclisli tasarlanmıştır. Dördüncüsü, başkana "başkanlık kararnamesi" çıkarma yetkisi tanınacaktır. Beşincisi, başkanın atamaları meclis onayına tabi değildir (Şentop, 2016; AK Parti Başkanlık Önerisi, 2012).

Yukarıdaki farklılıklara ek olarak başkanın, Amerikan başkanının 2 dereceli seçimle seçilmesinin aksine, Türkiye'de doğrudan halk tarafından tek dereceli seçimle seçilmesi gibi farklılıklar da vardır, fakat AK Parti için Türk tipi başkanlık modelinin ABD başkanlık sisteminde olmayan yukarıdaki beş özelliğin eklenmesi ile teşekkül edeceği anlaşılmaktadır.

Bu beş farklı özellik yasama ve yürütme organları arasında güç dengesi açısından değerlendirilecek olursa fesih ve güvensizlik oylamasının her iki organa da eşit yetkilendirme sağlayarak dengeyi gözettiği görülmektedir. Eyalet sisteminin olmaması ve tek meclis uygulaması ise yasama ve yürütme organlarının güç dengesi açısından ilgili özellikler değildir. Muhalifler tarafından itirazla karşılanan ve geleneğimizdeki liderlik kültürü ve kurtarıcı arayışı eğilimi ile daha muhtemel hale gelecek olan diktatörlük tehlikesi iddiasının gerekçesi başkana tanınan başkanlık kararnamesi yetkisi ve başkanın atamalarının meclis onayına tabi olmamasıdır. Bu iki yetki yasama ve yürütme arasındaki dengeyi yürütme lehine bozmaktadır. Fakat AK Parti'nin parlamenter sisteme yönelttiği zayıf ve yavaş yürütme itirazları dikkate alındığında bu iki uyarlamadan atama yetkisinin meclis tarafından onaylanmamasının hedefinin hızlı ve etkin yürütme olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca sert kuvvetler ayrılığını güçlendirdiği de ileri sürülebilir. Diğer bir ifadeyle Türk tip başkanlık modeli kuvvetler ayrılığını Amerikan modeline göre, başkan lehine, daha sert hale getirmektedir. Başkanlık kararnamesi ise, mevcut sistemdeki kanun hükmünde kararnameleri çağrıştırmakta ve bir yönüyle başkana sınırlı çerçevede yasama yetkisi tanımaktadır. Başkanlık kararnamesinin konusu ve sınırları şu şekilde belirlenmiştir: "Başkan, genel siyasetin yürütülmesinde ihtiyaç duyduğu konularda Başkanlık kararnamesi çıkarabilir. Bir konuda Başkanlık kararnamesi çıkarılabilmesi için kanunlarda o konuyu düzenleyen uygulanabilir açık hükümlerin bulunmaması şarttır. Kişi hak ve hürriyetleri kararname ile düzenlenemez. Kararnameler ile kanunlarda aynı konuda farklı hüküm bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır." Başkanlık kararnamesinin kanunlarda boşluk olan alanlarda yürütme yetkisinin etkin kullanımını temin etmek amacıyla tasarlandığı ileri sürülebilir zira bu yetki kişi hak ve hürriyetlerini kapsamaz.

SONUÇ

AK Parti tarafından tasarlanan Türk tipi başkanlık sistemi kurumsal açıdan iki özelliği ile ABD sisteminden bariz biçimde farklıdır: Yasama ve yürütmenin karşılıklı görevlerine son verebilme yetkileri ve yürütmeyi yasamaya göre daha güçlü hale getirmesi. Fesih ve güvensizlik oyu yetkilerinin sisteme eklenmesi Türkiye açısından oldukça isabetlidir. Amerika, tipik iki partili sistemdir. Türkiye ise en az dört eğilimin %10 gibi yüksek bir seçim barajına rağmen mecliste temsil edilebildiği ılımlı çok partili bir sistemdir. Başkanlık seçimini kazanan partinin mecliste yeterli çoğunluğa sahip olamama ihtimali yüksektir. Bu tür bir durumda, siyasal kültürü kutuplaşma ve zıtlığa yatkın bir ülke olarak çabucak bir krize sürüklenebilir. Meclis desteği olmayan fakat belirli bir süre için seçilen başkanın tek parti hükümeti özelliğini elde etse bile zayıf ve etkin olmayan bir hükümete dönüşmesi kuvvetle muhtemeldir. Dolayısıyla bu problemin çözümü için fesih ve güvensizlik yetkilerinin sisteme dâhil edilmesi

isabetlidir. Uzun vadede parti sistemimizin ılımlı çok parti sisteminden iki partili sisteme dönüşmesi gerçekleşirse bu türden bir problemle karşılaşılması ihtimali daha az olacaktır.

Başkanın atamalarında meclis onayı alma zorunluluğunun bulunmaması ve kararname çıkarma yetkisine sahip olması Amerikan sistemine göre yasama ve yürütme arasında daha sert bir ayırım getirmektedir. Başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığı olduğu dikkate alınırca, Türk tipi başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığını Amerikan sisteminden daha sert biçimde kurguladığı ortaya çıkar. Bu durum sistemin teorik açıdan mantığına daha uygundur. Başkanın yürütme ile ilgili alanlarda kararname çıkarma yetkisi sınırları iyi belirlendiği takdirde aynı mantığın uzantısı olarak değerlendirilebilir.

Yukarıdaki şekliyle geliştirilen sistem, farklı ülkelerde değişik uygulamaları olan başkanlık modellerine Türk tipi başkanlık modelini eklemiş olacaktır. Türk tipinin diğer modellerden ayrıldığı en önemli özelliği kuvvetler ayrımını daha sert biçimde düzenlemesi ve Amerikan modelinde olan yürütme yetkisi üzerinde yasamaya daha fazla etkileme imkânı tanıyan araçların kaldırılmasıdır. Dolayısıyla Türk tipi başkanlık modelinin teorik açıdan özgün bir model olacağı açıktır.

Bu modelin devlet geleneğimiz açısından nerde durduğu daha tartışmalıdır. Aynı tarihi verilerden hareketle tarihçiler ve İslam hukukçuları istedikleri sonucu alacak şekilde tarihten malzeme elde edebilmektedir. Karpat, Bardakçı, Karaman ve Akgündüz dini ve tarihi geleneğimizin lider merkezli ve güçlü lider özelliklerinden hareketle yürütme yetkisini başkana bırakan başkanlık sistemini uygun bulurken Halaçoğlu geleneğimizde sert kuvvetler ayrımı olmadığına vurgu yaparak başkanlık sistemini tümüyle yabancı bir model olarak değerlendirmektedir. Tarihi malzemenin seçiminde ve geleneğin yorumlanmasında çok farklı yönler gidilmesi mümkün olabilmektedir. Bu, tarihin keyfi yoruma açık ve şekilsiz bir malzeme yığını olduğu anlamına gelmez. Fakat kullanılan malzeme ve vurgulanan yönlerine bağlı olarak elde edilen sonuçlar değişebilmektedir.

Her iki tarafın sunduğu özellikler bir arada değerlendirildiğinde belki daha net bir resim elde edilebilir. Her iki görüşün ortak kanaati geleneğimizde hükümdarın/liderin yerinin güçlü ve yetkilerinin geniş oluşudur. Dolayısıyla başkanlık sisteminde, özellikle de Türk tipi başkanlık modelinde, yürütmenin güçlü ve tek partiye ait olması ile geleneğimiz uyumludur. Fakat aynı zamanda geleneğimizde kuvvetler ayrımına hâlel getiren kısımlar da vardır. Her iki taraf da halifenin/hükümdarın yürütmenin tek sahibi oluşu yanında yasama ve yargı alanlarında sınırları iyi belirlenmiş bile olsa yetkileri olduğunu kabul etmektedir. Geleneğimiz bu boyutundan hareket edilecek olursa yasama ve yürütme arasında karşılıklı daha fazla etkileşim araçlarına sahip olan parlamenter sistemin de geleneğimize uygun olduğu söylenebilir.

KAYNAKLAR

- Akgündüz, Ahmet. (2016), “Başkanlık Sisteminin İslamiyet ve Tarihimiz Açısından Tahlili”, <http://ahmetakgunduz.com/?p=332>.
- Bardakçı, Murat. (2016), “Referandum, başkanlık ve ‘tek adam’ geleneği”, Habertürk, 26.10.2016.
- Elgie, Robert. (2011), “Semi-presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice”, *Semi-Presidentialism and Democracy*. Editör: Robert Elgie, Sophia Moestrup ve Yu-Shan Wu. New York: Palgrave Macmillan, ss. 1-20.
- Gözler, Kemal. (2011), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin (17. Baskı).
- Halaçoğlu, Yusuf. (2013), “Türkiye’de Başkanlık Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, 9(51), ss. 140-145.
- Hekimoğlu, M. Merdan. (2013), “Başkanlık Demokrasisini Doğru Tartışmak”, *Yeni Türkiye*, 9(51), ss. 587-591.
- Karaman, Hayrettin. (2015), “Başkanlık sistemi”, *YeniŞafak*, 25.12.2015.
- Karpat, Kemal. (2012), “Türk Tipi Esnek Başkanlık Olsun”, *YeniŞafak Gazetesi*, 29.11.2012.
- Karpat, Kemal. (2011), “Başkanlık Sistemi Türkiye’nin Geleneklerine Dayanıyor”, *Sabah Gazetesi*, 03.06.2011.

- Koçak, Konur Alp. (2015), “ABD Başkanlık Sistemi: ‘Ayrı’ ama ‘Birlikte’ Çalışan Organlar”,Yayın Yönetmeni: Ahmet Yıldız, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi. Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, ss. 23-78.
- Linz, Juan. J. (1994), “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives Vol. 1. Derleyen: J. J. Linz ve A. Valenzuela. Baltimore: The John Hopkins University, ss. 3-88.
- Menekşe, Ömer. (2005), “İslam Düşünce Tarihinde Devlet Anlayışı: Mâverdi ve Nizâmülmülk Örneği”, Dinbilimleri Akademik Araştırma Dergisi, V(3), ss. 193-211.
- Özbudun, Ergun (2015), “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, Liberal Perspektif, Sayı 1, ss. 1-14.
- Paker, Can (2015), “Türkiye başkanlık sistemine geçti gerisi teferruat”, Sabah Gazetesi, 23.11.2015.
- Sartori, G. (1994), “Neither Presidentialism nor Parliamentarism” The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives, Vol. 1. Editör: J. J. Linz ve A. Valenzuela. Baltimore: The John Hopkins University, ss. 106-118.
- Solak, Mehmet. (2015), “Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya”, Yayın Yönetmeni: Ahmet Yıldız, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi. Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, ss. 177-220.
- Şentop, Mustafa. (2015), “Başkanlık sistemi yüzyıldır belediyelerde”, Star Gazetesi, 01.06.2015.
- Tosun, T. ve Tosun, G. E. (2013), “Türkiye’de Hükümet Sistemi Arayışları: Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Değerlendirilmesi”, Yeni Türkiye, yıl 9, sayı 51, ss. 608-616.
- Tunçkaşık, Halit. (2015), “Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, Yayın Yönetmeni: Ahmet Yıldız, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi. Ankara: TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, ss. 1-19.
- Turan, İlter. (2013), “Başkanlık Sistemi ve Ülkemizde Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, Yeni Türkiye, yıl 9, sayı 51, ss. 525-529.
- Üskül, M. Z. (2013). “Başkanlık Sistemi mi? Neden?”, Yeni Türkiye, yıl 9, sayı 51, ss. 530-537.
- Yazıcı, Serap. (2013), “Başkanlık Sistemine Geçiş Gerekli mi?”, Yeni Türkiye, yıl 9, sayı 51, ss. 538-541.
- Yılmaz, Sait. (2013), “Başkanlık Sistemi; ABD, Türkiye’ye Örnek Olabilir mi?”, Yeni Türkiye, yıl 9, sayı 51, ss. 617-635.