



# TÜRKİYE İÇİN BAŞKANLIK VEYA YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ: DÜĞÜM MÜ, ÇÖZÜM MÜ?

DOÇ. DR. ŞEREF İBA\*

## 1. GENEL ÇİZGİLERİYLE HÜKÛMET SİSTEMLERİ

**D**emokrasinin kötülüklerine çözüm olarak “*Ya filozoflar yönetici olmalı ya da yöneticiler filozof olmalı!*” diyerek “*filozoflar devleti*” öneren Platon’un, “*Halkın iradesi, kendilerinin değil de bir tiranın yönetmesini isterse durum ne olacak?*” şeklindeki ironik sorusuyla ortaya attığı, “demokrasi paradoksu”, elbette günümüz modern demokrasileri için de geçerlidir. Hangi hükûmet sisteminin karşılaştırmalı olarak daha iyi ya da kötü olduğu sorusu ise MÖ 4. yüzyılda Aristo tarafından ilk kez gündeme getirilmiş ve yanıt aranmaya çalışılmıştı. Aslında, bu iki soru da hâlâ güncelliğini korumaktadır.

Demokrasi tarihiyle ilgili Anadolu topraklarını referans veren, güncel sayılabilecek başka bir tartışma da dikkat çekicidir. İnsanlığın, ilk seçilmiş meclisi olma bağlamında, yakın dönemde, tarihsel ezberlerimizi bozan görüşler ortaya atılmıştır. *New York Times* gazetesinde yer alan “*Türkiye’nin Kumlarına Gömülmüş Bir Kongre*” başlıklı haberde<sup>1</sup>, iki bin yıl önce Anadolu’da Antalya’nın Kaş ilçesine bağlı Gelmiş köyü yerleşim alanında “Patara” antik kentinde kurulan Likya Birliğinin dünyanın ilk demokratik parlamentosuna sahip olduğu ya-

\* Anayasa Hukuku Öğretim Üyesi.

zıldı. Likya uygarlığında, temsilî demokrasi ilkelerine göre 23 kentin federatif bir yapıyla bir araya geldiği “Likya Ligi” kurulduğu ve bu modelin ABD federal sistemine ve kongre binasının yapımına model oluşturduğu belirtildi. MÖ 2. yüzyılda (168-67) kurulan Likya Birliği Parlamentosunun dünyanın ilk demokratik parlamento binası olduğu ileri sürüldü. ABD başkanlık hükûmeti sisteminin, esin kaynağının “Patara antik devleti” olduğu; 1787 ABD Anayasa’sunun Patara’da doğduğu yazıldı.

**Heredot Tarihi’**nde, Likya uygarlığında kadınların geldikleri ileri konumu doğrularcasına, insanların tanınmak için anne isimlerini kullandıkları anlatılır. O dönemde Likya’da, günümüzde bile ender rastlanan bir şekilde kadın meclis başkanı olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Gerçekten de 9, 16 ve 45 sayılı Federal Yazılar’da<sup>2</sup> Likya Birliği’nden söz edilmiştir. Konuya ilişkin tartışmalarda, Patara Parlamentosunun bir devletin parlamentosu olmaktan çok “şehir meclisi” niteliği taşıdığı görüşleri ileri sürülmüş, ancak her iki görüş de kesin biçimde doğrulanabilmiş değildir.

Günümüzde, modern demokrasi denilince “temsilî demokrasi” akla gelir. Temsilî demokrasilerin anahtar kavramı seçimdir. Demokrasilerde halk (demos) yöneticilerini (yasama ve yürütme) ilke olarak seçimler yoluyla belirler. Seçim, yargı organları dışında, devlet yapıları içindeki hemen her üst makamın belirlenmesine yarayan ve alternatifi bulunmayan mistik bir yöntemdir.

Hükûmet sistemleri genel olarak iki temel kritere göre sınıflandırılır: Anayasal kurumlar ve aktörler arasındaki ilişkiler ile devlet başkanlarının seçim usulü ve yetkileri. Bütün demokratik hükûmet sistemlerinde parlamento, genel seçimle belirlenir. Bununla birlikte, yürütme organının yapısı ve özelliğine bağlı olarak halk ile yürütme organı arasındaki seçim ilişkisi siyasal sistemin türüne bağlı olarak değişiklik gösterir.

Hükûmet sistemlerinin tanımlayıcı özelliklerinin en başında yer alan, devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçilip seçilmediği hususu, siyasal sistemi bütünüyle kavramak için tek başına yeterli bir gösterge değildir.<sup>3</sup> Hükûmet sistemlerinin farklılaşmasında, ikinci kritik nokta, devlet başkanının “fesih” ve “azil” yetkisine *de facto* sahip olup olmadığıdır. Bu bağlamda, yürütme-yasama ilişkileri bakımından “fesih” ve yürütme içi ilişkiler yönünden “azil” yetkilerini, devlet başkanının kendi inisiyatifiyle kullanabilmesi, sistemler arası kritik bir geçiş noktasıdır.<sup>4</sup> Şu hâlde, yargı erkini ayrı tutmak gerekirse, yasama ve yürütmenin temelde nasıl ve kimlerce seçildiğine bağlı olarak temsilî demokrasinin, esas itibarıyla üç ana modeli ortaya çıkmaktadır: 1. Parlamenter (İngiliz Westminster), 2. Yarı başkanlık (Fransız 5. Cumhuriyet), 3. Başkanlık sistemi (ABD).

Literatüre yeni giren çalışmalarda, hükûmet sistemleri konusundaki klasikleşmiş bu ayrımı genişleten dikkate değer başka sınıflandırma çabaları da

vardır. Örneğin, İrlanda, Bulgaristan, Slovakya, Finlandiya örneklerinden yola çıkılarak kısaca, halk tarafından seçilen sembolik yetkili bir devlet başkanı parlamentoya karşı siyaseten sorumlu bir hükûmetin bulunduğu siyasal sistem, “başkanlı parlamenter sistem” olarak tanımlanmaktadır. Alman Weimar Cumhuriyeti ile günümüzde Rusya Federasyonu’nda uygulanan, halk tarafından doğrudan seçilen ve ABD başkanından daha güçlü konumda bir devlet başkanının yanında parlamentoya karşı sorumlu bir hükûmetin yer aldığı hükûmet sistemleri ise, “süper başkanlık sistemi” olarak adlandırılmaktadır.<sup>5</sup>

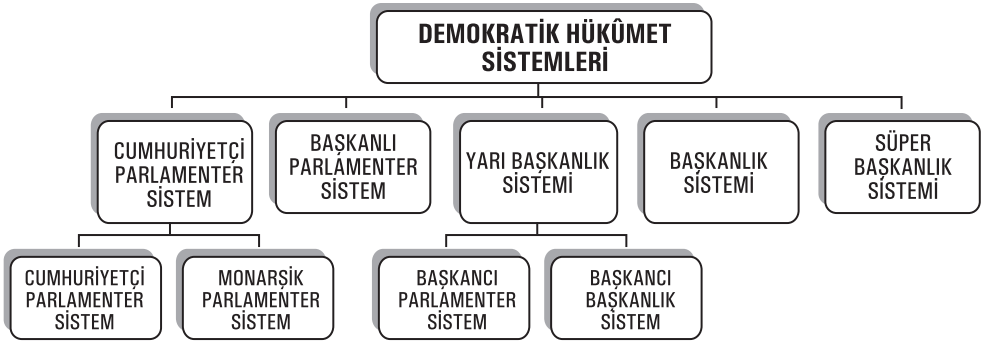
Bununla beraber karşılaştırmalı çalışmalarda, özellikle, yukarıda sözü edilen üç değişik tipteki hükûmet sisteminden türetilen melez (hibrit) sistem analizleri de dikkat çekicidir. Halk tarafından seçilmiş bir devlet başkanı, parlamenter sistemi melez hâle getirir. Ancak, halkın doğrudan seçtiği ve aynı zamanda yetkili bir devlet başkanı parlamentarizmin kimyasını bozarak sistemi başkalaşıma uğratar. Seçilmiş, ama siyasi iktidar yetkileri yok denecek kadar az olan cumhurbaşkanları ile parlamento önünde sorumlu hükûmetlerin bulunduğu siyasal sistemlerin hepsi yarı başkanlık sistemleriyle aynı dinamiklere sahip olmayabilir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, siyasal kültür zemininde yeşeren kurumlar çarkının günlük fiilî işleyiştir. Sartori’nin haklı olarak vurguladığı gibi, siyasal rejimleri sınıflandırmada, “*şekli anayasanın ölü sözleri değil, anayasal teamülleri de kapsayan maddi anayasanın yaşayan sözleri*” esas alınmalıdır.<sup>6</sup> Halk tarafından seçilmiş, ancak sembolik konumda bulunan cumhurbaşkanlarına sahip ülkeler olarak Avusturya, Finlandiya ve İrlanda, parlamentarizm karakterli işlediği için “yarı başkanlık” olarak nitelendirilmemelidir. Gerçekten de yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı etkileşimini temel alan soyut modellerin somut işleyişle örtüşmesi her zaman beklenmemelidir.<sup>7</sup>

Hükûmet sistemlerinin tanımlayıcı özelliklerinin en başında yer alan, devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçilip seçilmediği hususu, siyasal sistemi bütünüyle kavramak için tek başına yeterli bir gösterge değildir.

Öte yandan, aynı hükûmet sisteminde değerlendirilen ülkelerin bile, kendine özgü siyasal, kültürel koşullarından kaynaklanan farklılıklar sergilediği bilinmektedir. Örneğin, İsveç, Hollanda ve Norveç’te bakanlık görevi ile milletvekilliği bağdaşmamaktadır. Başka bir deyişle, Bakanlar Kurulu üyelerinin hiçbiri milletvekili değildir. Norveç, Hollanda, Avusturya, İzlanda ve Danimarka’da hükûmete, göreve başlarken güvenoyu verilmesi mekanizması bulunmamaktadır. Dolayısıyla, parlamentonun rolü hükûmeti

doğrudan belirlemekten çok, kurulan hükûmete göz yumarak ya da karşı çıkmayarak görevde kalmasına izin vermek şeklinde ortaya çıkmaktadır. “*Negatif parlamentarizm*”<sup>8</sup> olarak adlandırılan bu durum, parlamenter demokrasileri rasyonelleştirmeye dönük bir anayasa mühendisliği tekniği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tip sistemlerde, parlamentonun güvenine sahip hükûmetlerden değil, güvensizlik oyu vererek iktidardan düşürmediği hükûmetlerden bahsetmek daha gerçekçi olmaktadır. Başka bir deyişle, hükûmetler, yasama organının güvenine sahip olarak değil, güvensizlik oyunundan kaçınarak iktidarını sürdürülebilmektedir. “Başkanlı parlamenter sistem” olarak görülen Avusturya ve İzlanda’da anayasalar, hükûmetlerin kuruluşuna ilişkin cumhurbaşkanlarına kritik yetkiler vermiştir; ancak, geleneksel olarak cumhurbaşkanları bu yetkilerini etkili olarak kullanmadığından, siyasal sistemin işleyişi, anayasaya rağmen nasıl parlamenter kalılabildiğinin somut örneklerini sunmaktadır.<sup>9</sup>

Bu değerlendirmeler ışığında genel çizgileriyle demokratik hükûmet sistemleri, şema biçiminde şöyle tasarlanabilir:



Şemada, parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık kavramlarına “saf” sözcüğünün eklenmesinden türetilen diğer nitelendirmelere yer verilmemiştir.

Doktrindeki sınıflandırma çabalarını bir yana bırakıp konuyu toparlamak gerekirse, başkanlık sisteminin artıları ve eksilerini ana hatlarıyla özetlemek ve Türkiye için uygulanabilirliğini tartışmak uygun olur. Bu kısa makalede son zamanlarda yeniden gündeme gelen başkanlık ya da yarı başkanlık sisteminin anayasal düzene getireceği muhtemel kazanç ve kayıplar değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Öte yandan, 2007 Anayasa değişikliği sonrası, Türkiye’de ezberler bozulmuş ve parlamenter sistemin zemini kaymıştır. Bu değişiklik öncesinde, Türk parlamenter hükûmet sisteminde, cumhurbaşkanı zaten saf (klasik) parlamenter sistemlere göre daha güçlü ve aktif konumdaydı. Anayasal konum ve siyasi gelenekler gereği yetkili cumhurbaşkanı, bir de doğrudan halk tarafından seçil-

menin sağlayacağı meşruiyet gücüyle kendimize özgü, ama başkanlık sistemine çok yakın bir hükûmet sistemine doğru kayacağımız şimdiden öngörülebilir.

## 2. "YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ" NİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Yarı başkanlık sistemi, cumhuriyetçi parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin bazı özelliklerini bir arada taşıyan karma bir hükûmet sistemidir. Yarı başkanlık sistemini Fransız 5. Cumhuriyetinden esinlenerek ilk kez kavramlaştıran Duverger'dir.

Sartori ise, yarı başkanlık sisteminin temel özelliklerini şöyle sıralamıştır<sup>10</sup>:

Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi,

Yürütmenin ikili iktidar yapısı (yürütme erkinin başkan ve başbakan arasında bölüşümü),

Başkanın yasama organından bağımsızlığı,

Başbakan ve hükûmetin parlamento önünde sorumluluğu,

Başbakan ve hükûmetin başkandan bağımsızlığı.

M. Shugart ve J. Carey, hükûmet sistemlerini başbakan ve hükûmeti kimin denetlediğine bakarak tanımlamayı önermiştir. Buna göre hükûmet sistemleri: "saf başkanlık", "başbakancı başkanlık", "başkancı parlamenter", "başkanlı parlamenter" ve "saf parlamenter" olmak üzere beş kategoriye ayrılmalıdır.<sup>11</sup>

"Başkanlı parlamenter sistem" olarak nitelenen Avusturya, İrlanda, İzlanda gibi ülkelerde devlet başkanları halk tarafından doğrudan seçildiği hâlde, sahip olduğu yetkiler bakımından Türk cumhurbaşkanından zayıf olduğundan sistem fiilen parlamentarizm karakterli çalışmaktadır.

Uygulamaya bakılarak yarı başkanlık sistemleri kendi içinde iki kategoriye ayrılmıştır.<sup>12</sup> Gürcistan, Tayvan gibi ülkelerde ise devlet başkanı çok geniş yetkilere sahip olduğundan "başkancı parlamenter (president parliamentary) sistem" tipi işlemektedir. Bu sistemde, başkan, bakanların atamasını yapar. Ayrıca, bakanları "azil" ve yasama organını "fesih" yetkisi de vardır. Dolayısıyla devlet başkanının bariz ağırlığı söz konusudur.

Fransa, Polonya gibi ülkelerde görülen "başbakancı başkanlık (premier president)" tipi yarı başkanlık sistemlerinde ise, başbakan devlet başkanından bağımsızdır. Yürütme içinde başbakan daha ağırlıklıdır.

Hükûmet sistemleri konusundaki çalışmalarıyla tanınan Elgie, belli bir süre için doğrudan halk tarafından seçilen devlet başkanıyla birlikte parlamentoya karşı siyaseten sorumlu başbakan ve hükûmetin bulunduğu hükûmet sistemini yarı başkanlık olarak tanımlamıştır. Bu tanımın çok genel olduğu yönündeki haklı eleştiriler üzerine, yazar tarafından, yeni alt tipler de önerilmiştir.<sup>13</sup>

## 2.1. Pozitif Özellikler

Yarı başkanlık sisteminde devlet başkanının belli bir süre için doğrudan halk tarafından seçilmesinin yanı sıra, anayasa ve yasaların devlet başkanına tanıdığı yetkiler ile uygulamada devlet başkanının bu yetkileri ne ölçüde kullandığı çok önemlidir. Her şeyden önce, yarı başkanlık sisteminin demokrasinin iyi işlemlerini etkileyecek artıları ve eksileri bulunmaktadır. Aynı meşruiyet zeminine dayanan ikili yürütme yapısı ile yasama organı arasında görev ve yetkiler açısından ince ayar bir dengenin kurulması gerekmektedir.

Yarı başkanlık sistemi, uygun siyasal kültürel altyapıya bağlı olarak iyi işleyen demokrasi uygulamasına zemin hazırlar. Devlet başkanının seçim usulünün daha demokratik olması yürütmenin sorumluluğunun parlamenter sisteme göre daha da pekişmesi, başkanın görevden alınmamasının getireceği siyasi istikrar, yürütmenin çift başlılığının denge ve uzlaşmayı teşvik etmesi, yarı başkanlık sisteminin pozitif özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Başkanlık sistemi, parlamentarizm gibi, tarihsel gelişmelerin doğal ürünü değildir. ABD'nin ihtiyaçlarına göre tasarlanıp 1787 Anayasa'sı ile kurgulanan ve sonra uygulamaya sokulan bir siyasal sistemdir.

## 2.2. Negatif Özellikler

Yarı başkanlık, devlet başkanının yürütmenin diğer kanadı ile aynı demokratik meşruiyete sahip olmanın verdiği güçle *de jure* yetkilerini *de facto* genişletmeye elverişli bir hükümet sistemidir.<sup>14</sup>

Hukuk devleti ve uzlaşma kültürü gibi değerlerin yerleşmediği; çok parçalı ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıya sahip ülkelerde yürütmenin iki başının aynı siyasi akımdan gelmediği dönemlerde rejimin siyasal krizleri tetiklediği bilinmektedir.<sup>15</sup> Sistemin saf başkanlık sistemine kaymaya uygun yapısı ve devlet başkanı ile hükümet arasındaki uyuma ya da uyumsuzluğa bağlı işlemesi diğer negatif yönleri olarak ön plana çıkmaktadır.

## 3. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Başkanlık sistemi, hem yürütme organının başı hem de devlet başkanı olan başkanın belirli bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama organının başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği siyasal rejim tipi olarak tanımlanabilir.<sup>16</sup> Başkanlık sistemi, parlamentarizm gibi, tarihsel gelişmelerin doğal ürünü değildir. ABD'nin ihtiyaçlarına göre tasarlanıp 1787 Anayasa'sı ile kurgulanan ve sonra uygulamaya sokulan bir siyasal sistemdir.<sup>17</sup> Bu sistemde, yürütme organı tek başlıdır ve başkanın kabinesinde yer alan ve ba-



kana karşılık gelen sekreterler, onun sadece danışmanı konumundadır. ABD eski başkanlarından A. Lincoln'un bakanlarıyla toplantıda, yaptığı bir oylamanın sonucuyla ilgili: *"Yedi hayır, bir evet. Evet, kazanmıştır."* biçimindeki ünlü açıklaması, başkanlık rejiminin, başkan odaklı yapısını ve işleyişini oldukça çarpıcı biçimde ortaya koymaktadır.<sup>18</sup>

Başkanlık rejiminin, öteki demokratik sistemlere üstünlükleri olarak sunulan bu özellikler, aslında daha çok Amerikan hükûmet modelinin başarılı uygulama sonuçları olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de başkanlık rejiminin tipik örneği, federal bir model olan ABD pratiğidir.

Başkanlık ile parlamenter sistemlerin, yasama ve yürütme güçlerinin karşılıklı avantaj ve dezavantajları arasında simetri söz konusudur. Başkanlık rejimlerinin temel olumlu yönlerinden biri olan istikrarlı yürütme ile temel olumsuz yönlerinden biri olan katılığı ya da esneksizliği arasındaki ilişki buna örnektir. Benzer şekilde, parlamenter rejimlerin temel olumsuz yönü olan hükûmet istikrarsızlıkları esneklik özelliğiyle dengelenmektedir. Şu hâlde, başkanlık sisteminin, pozitif ve negatif yönleri arasındaki bu bağlantıyı akılda tutmak gerekmektedir.

Başkanlık sisteminde, siyasi ağırlık bakımından yürütmenin yasamaya üstünlüğü gözlenmektedir. Bu üstünlük nedeniyle sistem başkanlık olarak adlandırılmaktadır. Parlamenter sistemlerdeki "iki başlı yürütme", "başkanlık modelinde, "tek başlı yürütme"ye dönüşmektedir. Sistemin kurucuları, birinci tehlike olan güç toplanmasına karşı önlem olarak federalizmi, ikinci tehlike olan zorbalığa karşı da kuvvetler ayrılığını öngörmüştü. Dolayısıyla, yasama ile yürütme hem işlevsel hem de organik olarak birbirinden ayrılmıştır. Başkan ve Kongre demokratik meşruiyete sahip olduğu için birbirinin hukuki varlığına son verebilmeleri söz konusu değildir.

ABD sisteminde, başkan kabinesini atamada tamamen serbesttir. Anayasa, bakan atanırken Senato'nun rızasını almayı gerekli görse de uygulamada Kongre başkanının takdirini esas almaktadır. Kongre önünde bakanların siyasi sorumlulukları yoktur. Bakanlık göreviyle, Kongre üyeliği bağdaşmamaktadır. Kongre ile başkan arasındaki ilişkiler, "sürekli komiteler" aracılığıyla kurulmaktadır. Bu komiteler, başkan hariç, bütün kamu görevlilerini çağırarak yürütme faaliyetlerini yakından izleyebilmektedir. Parlamentonun başka bir deyişle Kongrenin siyasi sorumluluğa yol açma yetkisi olmadığı hâlde, belli ölçüde parlamenter denetimde bulunmasına "Kongre yönetimi" adı verilmektedir.<sup>19</sup> Kongrenin, özellikle, bütçe ve dış politika konusunda son sözü söylediği bilinmektedir.

Başkanlık sisteminde, siyasi ağırlık bakımından yürütmenin yasamaya üstünlüğü gözlenmektedir.

### 3.1. Pozitif Özellikler

Başkanlık sisteminde, yürütme ile yasama organı arasında organik ilişki bulunmadığından, belirli bir süre için halk tarafından seçilen başkan, görev süresi boyunca, iktidarda kalabilmektedir. Bu süre içinde yasama organının, yürütme organının varlığını etkileme imkânı neredeyse yoktur. Ancak bununla birlikte, bu iki organın karşılıklı ilişki ve etkileşim araçları bütünüyle ortadan kalkmış değildir. Örneğin, "Impeachment", başkana karşı Kongrenin elinde bulunan önemli bir yetkidir. Bu yolla, Kongre tarafından başkanın vatana ihanet, zimmete para geçirme ya da ağır bir suç işlemesi nedeniyle suçlanması olanaklıdır.<sup>20</sup> Görüldüğü gibi, bu yöntemle başkanın Kongre karşısında cezai sorumluluğu doğabilir; ancak, siyasal sorumluluğu yoktur.<sup>21</sup> Ayrıca, gerek yasamanın gerekse başkanın elinde, karşılıklı iş birliğini gerektiren araçlar vardır.

Başkanlık sisteminde yasama- yürütme dengesi, her iki organın karşılıklı bağımsızlığı ilkesine dayanır. Bu karşılıklı bağımsızlık, yasamayla birlikte, yürütmenin de demokratik meşruiyetten yararlanmasından, başka bir anlatımla, her iki organın da doğrudan seçimle iş başına gelmesinden kaynaklanır.

Yürütme gücünü tek başına elinde bulunduran başkan ile yasama yetkisini kullanan kongrenin halk tarafından seçilmesi, böylece hem yasama hem de yürütmenin demokratik meşruiyete sahip olması, *çifte demokratik meşruiyet* olarak adlandırılmaktadır. Başkanlık sisteminde, yürütmenin başı olan başkanın halk oyuyla seçiliyor olması, sistemin demokratik olma niteliğini pekiştirmekte ve ona, parlamenter rejimdeki devlet başkanından çok daha güçlü bir konum sağlamaktadır.

Türkiye'de özellikle koalisyon dönemlerinde hükümet sürelerinin kısalığı ve yürütmenin güçlendirilmesi gibi gerekçelerle başkanlık sistemine geçilmesini savunanlar, parlamenter rejimde karşılaşılan sorunlara çözüm olarak sistem değişikliği gerektiğini düşünmüşlerdir. Başkanlık sistemini destekleyenlerden Ali Fuat Başgil'in, "*Biz üstümüzde bir baş görmek isteyen milletiz.*" değerlendirmesini aktaran Kuzu, başkanlık sistemine geçmek için 1982 Anayasa'sında ilk etapta yapılması gereken değişiklikleri şöyle sıralamıştır<sup>22</sup>:

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve yetkilerinin arttırılması,  
Başbakanlık makamının kaldırılması,  
Parlamenter denetim yollarının Anayasa'dan çıkarılması,  
Parlamentoyu fesih yetkisinin kaldırılması.

Sonuç olarak da birinci etabın birinci adımı, 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile gerçekleştirilmiştir. Ancak, başkanlık sistemi taraftarlarının beklentilerinin tam anlamıyla karşılanması için 1982 Anayasa'sında bir dizi değişiklik daha yapılması gerekmektedir.



### 3.2. Negatif Özellikler

Halk tarafından seçilen bir başkan ya da cumhurbaşkanının, toplumun geniş kesimlerinin tercihini yansıtmayabileceğini, dolayısıyla halk tarafından seçimin parlamenter sistem içinde bir hükümet oluşturması hâlinde mutlaka daha demokratik sayılamayacağını gösteren örnek ülkeler vardır. Gerçekten de başkanlık sistemine karşı çıkanlar bu sistemde başkanın küçük bir farkla seçimi kazanabileceğine dikkat çekmekte ve bunun sonucunda ortaya çıkan “kazananın her şeyi kazanması, kaybedenin de her şeyi kaybetmesi” durumunu eleştirmektedir. Benzer sonuçla, her ne kadar parlamenter sistemde de karşılaşılabileceği ileri sürülebilir ise de böyle bir olasılık ancak, tek parti iktidarının görüldüğü parlamenter sistemlerde de ortaya çıkabilir. İktidar paylaşımının temel olduğu

Halk tarafından seçilen bir başkan ya da cumhurbaşkanının, toplumun geniş kesimlerinin tercihini yansıtmayabileceğini, dolayısıyla halk tarafından seçimin parlamenter sistem içinde bir hükümet oluşturması hâlinde mutlaka daha demokratik sayılamayacağını gösteren örnek ülkeler vardır.

koalisyon hükümetlerinde bu tür bir sorunun yaşanma olasılığı azdır. Üstelik, tek partinin iktidarda olduğu parlamenter sistemlerde bile, başbakanın konumu, başkanlık sistemindeki başkan kadar güçlü değildir. Linz’e göre, başkanlık rejimlerinin yarattığı en önemli sorunlardan biri, bu sistemlerin siyaseti, kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği sıfır toplamlı bir oyuna çevirmesidir.<sup>23</sup> Yürütme gücünü tek başına ele geçirme uğruna yapılan başkanlık yarışı, kazanan adaya her şeyin sunulduğu, kaybeden adayın ise hiçbir kazancı söz konusu olmadığı “ya hep ya hiç” ile sonuçlanan bir kumar oyunu gibidir. Başka bir anlatımla, çok küçük bir farkla da olsa seçimi kazanamayan aday, yarıştan eli boş dönmekte; parlamenter rejimlerde olduğu gibi muhalefet koltuklarına bile oturamamaktadır.

Toplam sıfır oyununun parlamenter sistemlerde daha hissedilir biçimde yaşanabileceğini ileri sürenler de vardır. Buna göre, bir siyasal partinin tek başına iktidara geldiği parlamenter sistemde, parlamentoda sahip olduğu disiplinli çoğunluğu arkasına alan hükümet, muhalefetin sesine tamamıyla kulak tıkayabilir. Üstelik, kendisi için en uygun bir zamanda erken seçim kararı alarak yeniden iktidara gelme şansını da yükseltebilir.<sup>24</sup>

Başkanlık sistemlerinin, özünde, diğer sistemlerden daha demokratik olduğunu ileri süren görüşe karşı çıkanlar; sert güçlerin ayrılığının, sorumlulukların da bölünmesine yol açtığını ve herhangi bir uygulamanın gerçek sorumlusunun bulunamadığını vurgulamaktadırlar. Bu görüş uyarınca, sorumlu arandığında

suçlanacak kurum tespit edilememekte ve demokrasi ile bağdaşmayan “eylem ve işlemden sorumlu olmama” gibi bir sonuçla karşılaşmaktadır. Aynı duruma, çoğunluksuz parlamenter sistemlerde rastlamak da olasıdır. Ayrıca, belli bir gücün tek kişinin elinde bulunması, sistemin demokratikliğini önemli ölçüde sınırlamaktadır. Böyle bir kişinin yetkilerini kötüye kullanması durumunda demokrasinin tehlikeye girmesi ve aşınması kaçınılmaz olabilmektedir. Yarı başkanlık modelinde de çifte meşruiyet olgusu nedeniyle demokratik bir görünüm oluşmaktadır.

Başkanlık sisteminde güçlerin sert biçimde ayrılmış olmasının, sınırlı hükûmete yol açacağı bunun da siyasal sistemin güvencesini oluşturacağı düşüncesi, Montesquieu'nun ünlü “kuvvetler ayrılığı” kuramından kaynaklanır. Bu düşünce, uygulamada, geçerlilik kazanmış ve başkanlık sistemini savunan görüşlerin temelini oluşturmuştur. Parlamenter sistem savunucuları, başkanlık sisteminin bu özelliğini, özgürlüklerin güvencesi açısından olumsuz bir yapı olarak değerlendirmektedir. Bunlara göre, parlamenter sistemlerdeki bağımsız yargı, uyanık muhalefet ve çok partili parlamenter sistemlerdeki karşılıklı kuşku koalisyonlar, özgürlükler için çok önemli bir güvencedir.<sup>25</sup> Başkanlık rejimi, parçalı toplum yapısında ayrı kutuplardaki siyasal oluşumları barındırabilecek yapıda değildir.

Her ne kadar, ABD’de çift parti sistemi geçerse de burada sistemin devamını sağlayan partilerin sayısı değil, partilerin ideolojik partiler olmamaları ve aynı ekseninde yer almaları önemlidir. Dolayısıyla, başkanlık sisteminin en önemli özelliği parti sistemi tarafından değil, parti yapısı tarafından belirlenmektedir. ABD’deki partiler yapısal yönden disiplinsiz partiler olduğu için, bir parti üyesi rahatlıkla parti uygulamalarını benimsemeyerek diğer partinin uygulamalarını destekleyebilmektedir. Böylece, başkan ve yasama organı farklı partiden olsalar bile, başkan uygulamalarını destekleyebilecek bir çoğunluğu sağlamada başarılı olabilmektedir. Bu rejimde, ideolojik partilerin bulunması durumunda uzlaşma ortamının sağlanmasının güçlüğü ortadadır.

ABD başkanlık modeli, çok kültürlü ve etnik açıdan bölüntülü toplum yapısını dengelemek için güçler ayrılığını iki boyutta benimsemiştir: Bunlardan bi-

Başkanlık sisteminin sakıncalarının en önde geleni, yasama organı ile yürütme organı arasında görüş ayrılıklarının neden olacağı kilitlenmedir. Bu tür bir tikanıklığı çözebilecek tek yol uzlaşmadır. Bu yüzden, uzlaşma kültürünün gelişmediği ülkelerde başkanlık rejiminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi de mümkün değildir.

rincisi, dikey güçler ayrılığı (*vertical separatio of powers*) federal sisteme, ikincisi yatay güçler ayrılığı (*horizontal separation of powers*) ise güçlerin yasama, yürütme ve yargı güçlerinin organik ayrılığına karşılık gelmektedir.

Bilindiği gibi, parlamenter sistemlerde, yasaların çok büyük çoğunluğu hükümet önerilerinden başka bir deyişle tasarılarından kaynaklanır. Başkanlıkta ise, yürütmenin, yasama sürecini başlatma açısından yetkisi yoktur. Başkanın sürece karışma olanağı, yalnızca yasaların onaylanma aşamasında söz konusudur. Yasa önerme yetkisi, yalnızca Kongre üyelerine aittir. Uygulamada, yürütme kendine yakın Kongre üyeleri aracılığıyla yasa önerisinde bulanabilmektedir. Parlamenter sistemlerin doğası gereği, yasama organındaki çoğunluğa dayanan hükümetin, yasama sürecini de denetimi altında tutması alışıldık bir durumdur.

Başkanlık sisteminin sakıncalarının en önde geleni, yasama organı ile yürütme organı arasında görüş ayrılıklarının neden olacağı kilitlenmedir. Bu tür bir tikanıklığı çözebilecek tek yol uzlaşmadır. Bu yüzden, uzlaşma kültürünün gelişmediği ülkelerde başkanlık rejiminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi de mümkün değildir. Kaldı ki, bu sistemin uzlaşma kültürünün gelişmiş olduğu ABD’de bile zaman zaman sorunlara yol açtığı bilinmektedir.

“II. Dünya Savaşından Soğuk Savaşın bitimine kadar, demokrasi hangi rejimde daha iyi işledi?” sorusuna yanıt arayan araştırmalar, yarı başkanlık modelinin tipik örneği olan Fransa dışında, başkanlık rejimiyle yönetilen demokrasiler içinde siyasal istikrarı yakalayabilenlerin oransal olarak

% 20’yi bile bulamadığını ortaya koymuştur. Aynı dönemde, parlamenter rejimlerde ise, istikrar açısından başarıyı bulanların % 67’lik bir oran oluşturduğu saptanmıştır.<sup>26</sup>

Başkanlık sisteminin en önemli açmazlarından biri, yasama ve yürütmenin uzlaşmayı, fren ve denge mekanizmalarıyla sağlayamadıkları durumlarda kriz çözücü mekanizmaların bulunmamasıdır. *Deadlock* ya da *paralysis* olarak adlandırılan bu durumlar ortaya çıktığında, sistemin nereye gideceği belli değildir. Yasama-yürütme kilitlenmesinden kaynaklanacak krizi çözmeye yönelik bir çıkış yolu bulunmadığından, siyasal sistemin tümüyle felç olması olasıdır. Başkanlık sistemlerinin bu tür krizlerden kurtarılması için geliştirilen yöntemler, başarılı olamamış; Latin Amerika’daki otoriter eğilimli başkancı rejimlerin oluşumuna yol açarak sistemin özünü değiştirmiştir.<sup>27</sup> Böylece, Latin Amerika ülkelerinde kriz anlarının ara bulucu gücü olarak ordu söz sahibi olmuş, askerî darbeler ve diktatörlükler, demokrasinin kanayan yarası hâline gelmiştir. *İktidarın aşırı kişiselleşmesi ve kazananın her şeyi alması (one take all)*, bu ülkelerdeki seçimleri kızıştırmakla kalmamış, toplumun siyasal gerilimini tırmandırıcı bir etken olmuştur. Şili, Brezilya ve Arjantin gibi ülkeler bu soruna çözüm bulmak amacıyla başkanın görev süresini kısaltma yoluna gitmiştir. Tüm yürütme gücünün bir kişide

birleşmesi, başkanı, yasama organı karşısında güçlü bir konuma yerleştirmektedir. Bunun doğal sonucu olarak başkanlık sistemlerinde parlamenter sistemlerde olduğu gibi, bir tür ara bulucu niteliğindeki kral ya da cumhurbaşkanı yer almadığından siyasal rejimin kilitlenmesi sorunu, daha kolay gündeme gelebilir. Dolayısıyla bu sistem, rejimi kopma noktasına sürükleyecek bir siyasal bunalımın baş göstermesi durumunda ara bulucu işlev üstlenecek bir cumhurbaşkanı veya kraldan yoksundur.

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları birbirlerinin varlığına son verecek araçlara sahip olmadığından sistemdeki güçler, daha katı ve kesin olarak birbirinden ayrılmıştır. Başkanlık rejiminin katılığının temel göstergesi, bu rejimlerde yürütmenin başı ve devletin başı sıfatlarının başkanda birleşmesidir. Bunun sonucu olarak başkanlar, anayasanın yürütmenin ve devletin başına tanıdığı yetkilerin tamamını kullanırlar.

Başkanlık sisteminde, kurallar, sert güçler ayrılığı nedeniyle esneklikten yoksundur. Sistemin kuralları sert, kurala bağlı ve zamanlıdır. Bundan dolayı, sistemde ortaya çıkacak olan krizleri geçici süre için erteleyecek çözüm yolu bulunmamaktadır. Başkanın görev süresinin sabit olması, görev başındaki bir başkanın meşruiyetini kaybetse bile değiştirilemeyeceği anlamına gelmektedir. Başkanlık sistemlerinde, meşruiyetini yitirmiş bir başkanın görevini sürdürebilmesi, meşruiyet krizinin siyasal rejim krizine dönüşmesi ve böylece demokrasinin tümüyle çöküntüye uğramasına yol açabilir. Oysa, parlamenter sistemler, bir yasama döneminde birden fazla hükûmet oluşumuna olanak tanıyan esnekliğe sahiptir. Bu nedenle de meşruiyet krizinin rejim krizine dönüşme ihtimali zayıftır.

Başkanlık sisteminde başkan, seçildikten sonra, kabineyi oluşturmada tamamen serbesttir. Başkanın hükûmete yapacağı atamalar, tamamen kendisinin siyasal eğilimine ve kişisel tercihlerine bağlıdır. Başkanın seçimleri çok küçük bir oy farkıyla kazandığı durumlarda bile bu avantaj değişmemektedir. Oysa, parlamenter sistemlerde, hükûmetler bu denli rahat değildir. Dolayısıyla başkanlık sistemi, dışlayıcı bir yapıdayken parlamenter hükûmet modeli, kapsayıcı bir yapıdadır.

Toparlamak gerekirse başkanlık sisteminin yapısından ve işleyişinden kaynaklanan temel eksiler şöyle sıralanabilir:

Siyasal hayatı kutuplaştırıp iktidar mücadelesini siyasi bir kumara dönüştürebilir.

Yürütme esneklikten yoksundur.

İktidarın kişiselleşmesi eğilimi artar.

Yasama-yürütme kilitlenmesi durumunda kriz açıcı mekanizmalardan yoksundur.

## 4-TÜRKİYE İÇİN YARI BAŞKANLIK YA DA BAŞKANLIK SİSTEMİ ÇÖZÜM MÜ, DÜĞÜM MÜ?

Türkiye’de siyasal rejimin daha işler hâle getirilmesi çabaları, genellikle, yürütmenin güçlendirilmesi olarak algılanmıştır. Bu bağlamda, 1982 Anayasa’sı, yürütmenin sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanının yetkilerini artırmakla işe başlamıştır. Ayrıca, yasamanın hızlı çalıştırılmasını sağlamaya yönelik olarak getirilen yeni düzenlemeler ile de yürütmenin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye’de başkanlık sistemi, 1990’lı yıllardaki kısa ömürlü ve çok partili koalisyon hükümetlerinin yol açtığı siyasi istikrarsızlıktan çıkış yolu olarak mevcut parlamenter sisteme alternatif olarak görülmüştür. Başkanlık sistemi tartışmasını, siyaset gündemine taşıyan ve savunan 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal’dır. Özal’dan sonraki cumhurbaşkanı Süleyman Demirel de benzer görüşleri dile getirmiştir. 2002’den sonra tek başına iktidarda bulunan Recep Tayyip Erdoğan da Türkiye için en uygun hükümet modelinin başkanlık sistemi olduğunu dile getirmiştir.

İşleyen demokrasi arayışının, mutlaka ve her durumda sistem değişikliğiyle sonuçlanması gerekli midir? Bu konuya ilişkin tercih sorunu, mekanik bir anayasal tercih sorunu olmanın ötesinde anlam taşımaktadır.

Erklerin hukuki ayrılığına ve siyasi birliğe dayanan parlamenter rejimler, siyasal sistemde parlamento ve başbakanın hangisinin ön planda olduğuna bakılarak “başbakanlı parlamenter sistem”, “parlamentocu parlamenter sistem” olarak ayrılmaktadır.<sup>28</sup>

Türkiye bugünkü toplumsal yapısıyla başkanlık rejimine veya yarı başkanlık sistemine elverişli görünmemektedir. Amerikan modeli yalnızca kudretli bir başkandan ibaret olmayıp bir toplumsal işleyişe, kültüre ve felsefeye dayanmakta ve kendi içinde çeşitli dengeler üzerine oturmaktadır. Bu zeminin ve şartların oluşmadığı bir ülkede uygulanacak başkanlık sisteminde başkan, “seçilmiş padişah”; siyasal sistem ise “despotizm” niteliğine bürünebilir.

Başkanlık sistemi, belli tarihsel ve toplumsal koşulların ürünüdür. Şu hâlde, Amerika Birleşik Devletleri ile benzer bir gelişim çizgisine sahip olmayan ülkelerde başkanlık rejiminin başarıyla uygulanma ihtimali düşüktür. Fransa 5. Cumhuriyeti’nde uygulanmakta olan yarı başkanlık rejimi ise, cumhurbaşkanı ile iktidar partisi veya partilerinin aynı partiden olması durumunda sorunsuz işle-

Türkiye bugünkü toplumsal yapısıyla başkanlık rejimine veya yarı başkanlık sistemine elverişli görünmemektedir.

mektedir. Cumhurbaşkanı ve hükûmetin, aynı siyasal görüşü paylaşmaması durumunda ise, yürütmenin iki yanı arasında güç savaşımı yaşanma olasılığı yüksektir. Dolayısıyla, yönetimde istikrar arayışlarına, 'tek yol rejim değişikliğine gitmek' gibi katı bir pencereden bakmak akılcı bir yaklaşım olarak görünmemektedir.

Onlar da deneyimimizin olmadığı sistemlere geçmek yerine bazı değişikliklere gitmek koşuluyla parlamenter sistemde kalınması gerektiğini vurgulamaktadır. Kurucu güvensizlik oyu, yeni hükûmetin kurulması için öngörülen 45 günlük anayasal sürenin 30 güne düşürülmesi ve cumhurbaşkanının yetkilerinin azaltılması gibi yollarla parlamenter rejimin işlerliğinin sağlanabileceğini savunmaktadır.<sup>29</sup> Türkiye'de başkanlık veya yarı başkanlık rejimine geçilmesine yönelik tartışmalar ihtiyatla karşılanmalıdır. Deneyimimizin olmadığı siyasal rejimlere yönelmek yerine, bazı değişikliklere gitmek koşuluyla parlamenter rejimde kalmak daha akla uygun görünmektedir.

Değişikliklerin başında, Almanya ve İspanya'da uygulanmakta olan "kurucu güvensizlik oyu" yöntemi gelmelidir. Ülkemizde, siyasal açıdan parçalanmış bir toplumsal yapı olduğuna göre, koalisyon hükûmetleri ile yaşamaya alışmak gerekecektir. Bunun, toplumun daha geniş kesimlerinin yönetimde temsil edilmesini sağlama gibi olumlu yönü varsa da hükûmet krizlerine yol açmak gibi sakıncası da söz konusudur. İşte, kurucu güvensizlik oyu bu sakıncayı ortadan kaldıracaktır. Çünkü, bu tür bir güvensizlik oyu ile mevcut hükûmeti düşürmek isteyenlerin yeni başbakan üzerinde de anlaşmaları gerekmektedir. Böylece, güvensizlik oylaması ile hükûmet düşürüldüğü anda yeni başbakan da belirlenmiş olmaktadır. Kurucu güvensizlik oyu, yıkmakta anlaşılan parlamento çoğunluğunun yapmakta da anlaşmasını zorunlu kılmaktadır.

Ayrıca, başbakanın görev sırasında istediği güvenoyunu alamaması veya bir başka nedenle istifa etmesinden sonra, yeni hükûmet kurulamadığında yasama organı seçimlerinin yenilenmesine karar verilebilmesi için aranan 45 günlük sürenin<sup>30</sup> kısaltılıp, örneğin 30 güne indirilmesi ve bu sürede yeni hükûmetin kurulup güvenoyu almasını zorunlu hâle getirecek bir anayasal düzenleme yapılabilir. Böylece, hükûmet krizinin daha kısa sürede çözümlenmesi özendirilmiş olur.<sup>31</sup>

Parlamenter sistemin daha işler hâle getirilmesine yönelik olarak geliştirilen iyileştirme önlemlerinden biri de parlamento üyeliği ile bakanlar kurulu üyeliğinin bağdaşmaz kılınmasıdır. Hollanda, Lüksemburg ve Norveç anayasalarında yasama organı üyeliği ile bakanlık görevinin aynı kişide birleşmesini engelleyen kurallara yer verilmiştir. Böylece, yasama organı üyelerince, gensoru ve meclis soruşturması gibi parlamenter denetim yollarının daha nesnel amaçlar adına kullanılması özendirilmiştir. Şu hâlde, bakanlık ile milletvekilliğinin bağdaşmazlığı ve kurucu güvensizlik oyu yönteminin benimsenmesi, parlamenter rejiminin



özüne dokunulmaksızın, daha işler hâle getirilmesine katkıda bulunacak değişikliklerin başında yer almaktadır.

Öte yandan ülkemizde 2007 yılında yapılan tepkisel nitelikteki Anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanının beş yıllığına doğrudan halk tarafından ve en çok iki dönem için seçilmesi esası getirilmiştir. Cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi yönteminin terk edilmesinin gerekçesi, “*yönetenleri belirleme sürecine etkin demokratik katılımın sağlanması*” olarak ifade edilmiştir.<sup>32</sup> Tek başına iktidarda bulunan siyasi partinin uzlaşma arayışına girmeksizin kendi istediği adayı cumhurbaşkanı seçtirmek istemesi üzerine ortaya atılan “367 tezi” Anayasa Mahkemesi tarafından da benimsenince siyasi kriz doğmuş ve parlamento “erken seçim” kararı vermişti. Yeni dönem parlamentonun rövanş almaya dönük 2007 Anayasa değişikliğiyle parlamenter düzendeki tek meşruluk sisteminden çift meşruluk sistemine geçilmesi öngörülmüştür. Çift meşruluğun en önemli yansıması, bölünmüş çoğunluklara yol açması ve siyasal sistemin bu sorunu aşacak mekanizmalara sahip olmaması nedeniyle yüksek oranda çatışma potansiyeli içermesidir.<sup>33</sup>

Halk tarafından doğrudan seçilecek 12. Cumhurbaşkanının, yürütme erki ve tüm sistem içinde demokratik meşruiyetinin daha yüksek düzeyde olacağı bellidir. Belli olmayan, 1982 Anayasa’sının benimsediği hükümet sistemindeki kaymanın derecesidir. Yeni Anayasa değişikliğinin uygulamaya girmesinden sonra fotoğrafın netleşmesi beklenebilir. Bununla birlikte, hükümet sistemiyle ilgili esaslı bir değişiklik sayılabilecek 2007 Anayasa değişikliği, bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştirilmemiş olmasının doğuracağı sorunlara gebe dir. Buna, bir arada yaşama (cohabitation) dönemleri gibi yarı başkanlık sisteminin özünden kaynaklanabilecek olası siyasal krizler de eklendiğinde daha olumsuz bir tablonun ortaya çıkması da muhtemeldir.<sup>34</sup>

2007 yılında referandum sonucu kabul edilen Anayasa değişikliği cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi dışında cumhuriyet tipi parlamenter sistemin Anayasa’daki göstergelerine dokunmamıştır. Anayasa’nın kurgusu, hâlâ cumhurbaşkanının siyasal tarafsızlığını ve partiler üstü konumunu baz almaya devam etmektedir. Dolayısıyla maddi anayasanın formel hükümlerinin çelişkilerinin pratiğe nasıl yansıtacağına ilişkin değişik hipotezlerin doğrulanması için bir süre daha beklemek gerekecektir.<sup>35</sup>

## SONUÇ

Parlamenter sistemde yasama organı, kapsayıcıdır ve yürütme organı ile birlikte parlamentoyu oluşturur. Oysa başkanlık modelinde meclis, sert güçler ayrılığı ilkesi ereğince yürütmeden tamamen ayrıdır ve yalnızca yasama işlevini yerine getirir. Parlamenter sistemdeki parlamentonun üstünlüğü ilkesinin baş-

kanlık modelinde yeri yoktur. Çünkü, yasama ve yürütmenin ayrı ellerde toplanmış olması organların herhangi birine üstünlük tanınmasını engeller. Güçler ayrılığı kuramı açısından bakıldığında başkanlık sisteminin yumuşak toplumsal bölünmeyle sert güçler ayrılığına; parlamenter rejimin ise, sert toplumsal bölünmeyle yumuşak güçler ayrılığına dayandığı görülür. Buna ters düşen siyasal sistem denemelerinde, sistem tikanıklarının ve bunalımlarının yaşanması beklenmedik bir sonuç değildir.

Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemin tersine, toplumsal yapının uzlaşmacı ve kutuplara bölünmemiş olması gerekmektedir. Başkanlık sisteminin

Parlamenter sistemdeki parlamentonun üstünlüğü ilkesinin başkanlık modelinde yeri yoktur. Çünkü, yasama ve yürütmenin ayrı ellerde toplanmış olması organların herhangi birine üstünlük tanınmasını engeller.

başarılı bir örneği olan ABD’de toplumsal yapı, iki büyük partinin oluşumuna izin vermiştir. Ancak bu partiler arasında, ideolojik anlamda ciddi farklılıklar söz konusu değildir. Bu durum, başkanlık rejiminin sağlıklı ve verimli işleyişini sağlayan temel özelliktir. Fransa gibi yarı başkanlık modelinin uygulandığı ülkelerde siyasal kutuplaşmalar farklı ideolojik eksenlerdedir. Ancak yarı başkanlık sistemi olması dolayısıyla, parlamenter rejimin, cumhurbaşkanının seçimi dışındaki mekanizmaları işletilmekte; yalnız cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan seçilmektedir.

Parlamenter sistemlerde istikrar sorunu, bu tür rejimlerin temel avantajlarından biri olan esneklikten kaynaklanır. Başkanlık sisteminin katılığı ya da esneksizliği ise istikrarlı bir yürütmeye zemin oluşturmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde yürütmenin istikrarsızlığı, yalnızca bu modelin esnekliğinden değil, aynı zamanda iktidarın kişiselleşmesi gibi demokratik yönden olumsuz ve tehlikeli bir özellikten kaynaklanır. Bu yüzden, yarı başkanlık rejimleri bu

türden bir avantaj dengesinden de yoksundur.

Türkiye’de siyasal rejim üzerinde yürütülen tartışmalar, genelde haklı saptamalara ve eleştirilere dayanmaktadır. Ancak, ileri sürülen düşünceler ışığında geliştirilen çözümlerin bir bölümü, parlamenter rejiminin kaldırılarak yerine başkanlık veya yarı başkanlık modelinin uygulanmasını önermektedir. Rejim tartışmalarına katılanların önemli bir bölümü ise, parlamenter rejimin kimi düzeltmelerle iyileştirilebileceğini ve dolayısıyla bir rejim değişikliğine gerek olmadığını savunmaktadır. Böylece Türkiye’deki siyasal sistem tartışmaları, bir

yanda 'siyasal sistem değişikliği' savunucuları; öte yanda ise, değişikliğe karşı çıkan 'düzeltmeci' anlayış olmak üzere iki temel yaklaşıma dayanmaktadır. Türkiye'de, siyasal istikrarı koruma ve demokrasinin pekiştirilmesi adına, başkanlık veya yarı başkanlık sistemine geçiş gibi köklü bir değişikliğin gerekmediğini kabul etmek gerekir. Parlamenter sisteme eklenecek bazı kurumsal düzenlemeler ve düzeltmeler yoluyla bu gereksinimin karşılanabileceği ortadadır. Demokrasinin yerleşmesi ve pekişmesinin, salt anayasa mühendisliği yöntemleriyle ve hukuk kurallarını değiştirmekle sağlanamayacağını ilginç bir örneğini, Türkiye'nin oluşturduğu akılda tutulmalıdır.

Türkiye'de cumhurbaşkanının rolü, uyarı ve tavsiyeden öteye geçmemelidir. Bakanlar kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetlememelidir. Oysa uygulamada, atama kararlamalarını imzalamayarak, cumhurbaşkanları hükümetlerin yüksek bürokrasiye yaptığı atamalara nüfuz edebilmekte, bir tür veto yetkisi kullanabilmektedir.<sup>36</sup>

Türkiye'de halk tarafından seçilecek cumhurbaşkanıyla birlikte parlamenter sistemin devam edebilmesi için, Anayasa'nın 104, 105, 107 ve 108, 122, 123. maddelerinde değişiklik yapılarak cumhurbaşkanının yetkileri azaltılmalıdır.

Dünyada tek tip parlamenter sistem olmadığı gibi başkanlık sistemi de yoktur. Hükümet sistemlerinin uygulandıkları ülkelerin koşullarına göre farklı özellikler sergileyebilmektedir. 600 yıllık padişahlık geleneğimizin üzerine 86 yıllık parlamenter rejim deneyimimiz var. Deneyimizin olmadığı sistemlere radikal biçimde geçmek yerine, düzeltici reformlar yaparak parlamenter sistemi korumak daha garantici görünmektedir. Aksi halde, kendi ellerimizle sabit süreli görev yapacak padişahlar seçmemiz işten bile değildir.

Başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri babadan oğula devrolan monarşi yerine seçimle gelmiş kral fikrini benimseyen "meşrutiyet"e karşılık gelirler. Genellikle, Fransa 1962 ve Türkiye'de 2007'de olduğu gibi bu tip sistemlere kriz dönemlerinde geçilir. Türkiye özelinde, halk tarafından doğrudan seçilen devlet başkanını frenleyecek, senato ve federal yapı olmadığı için sistemin en baştan sorunlu olduğunu, hükümet sisteminin tam "hiper başkanlık sistemi" niteliğine bürünmesi için tek eksiğin, cumhurbaşkanının KHK çıkarma yetkisi de alması gerekeceğini vurgulamıştır.<sup>37</sup> Böylece, çalışmanın başlığını oluşturan "Türkiye'de başkanlık veya yarı başkanlık rejimi uygulanmalı mıdır?" sorusuna olumlu bir yanıt vermenin en azından savunulabilirliği zayıftır. Bu değerlendirmeler ışığında, Türkiye'nin tarihsel deneyimine ve toplumsal birikimine daha uygun olan parlamenter rejimde kalınması daha akılcı bir yol olarak görünmektedir. ■

## KAYNAKLAR

- ARATO, Andrew ile Söyleşi (Devrim Sevimay), “*Soğanın Cücüğü; Anayasa Mahkemesi*”, **Milliyet**, 16 Nisan 2010, s.14.
- ELGIE, Robert (1998), “The Classification of Democratic Regime Types, Conceptual Ambiguity Contestable Assumptions”, **European Journal of Political Research**, Vol.33,1998,s.219-238.
- CANIKLIOĞLU, Meltem, “Türkiye’nin Sistem Sorunu Var mı”, ([http://www.akader.info/KHUKA/5\\_99\\_ekim/turkiyenin\\_sistem\\_sorunu.htm](http://www.akader.info/KHUKA/5_99_ekim/turkiyenin_sistem_sorunu.htm)) Erişim:10.5.2010)
- ESEN, Selin (2009), “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sisteme Olası Yansımaları”, **Mümtaz Soysal’a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları:32, s.249-279.
- GÖNENÇ, Levent (2007), “Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamentar Sistem” Seçeneği”, **Güncel Hukuk**, Sayı:44, s.39-43.
- GÖNENÇ, Levent (2008), “Presidential Elements In Government”, **European Constitutional Law Review**, Vol:4: 488-523.
- GÖZLER, Kemal (2001), **Devlet Başkanları** (Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi) Birinci Baskı, Bursa: Ekin Yayınları.
- İBA, Şeref (2003), “Türkiye’de Parlamenter Rejimin İşleyişi Açısından 3 Kasım 2002 Seçimlerinin Sonuçları”, **AÜ SBF Dergisi**, 2003, Cilt:58, Sayı:2, s.97-116.
- İBA, Şeref (2003) “Türkiye’de Başkanlık Ya Da Yarı-Başkanlık Rejimi Uygulanmalı mıdır?”, **Mülkiye Dergisi**, 2003, Sayı:240, s.189-206.
- İBA, Şeref (2008) “Güle Güle Parlamenter Rejim (Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi Üzerine)”, **Çelik-İş Sendikası Dergisi**, Sayı:23.
- İBA, Şeref (2008), **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, 2. Baskı, Ankara: Turhan Yayınevi. s.107-108.
- İBA, Şeref (2009), “Governmental System In Turkey In The Light Of The Last Constitutional Amendments And A Comparative Analysis With Bulgaria, Slovakia, Finland And Ireland Models”, **Paper presented at the 21 th World Congress of IPSA**, July 12-16 2009, Chili-Santiago. (<http://paperroom.ipsa.org/papers/view/104> (Erişim: 01.05.2010)
- KUZU, Burhan (1997), **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası.
- LINZ, Juan J. (1995), “Parliamentarism and Presidentialism”, **The Encyclopedia of Democracy**, (ed. Seymour Martin Lipset), Congressional Quarterly Inc., Washington D.C. 1995.
- LIJPHART, Arend (1992), **Parliamentary Versus Presidential Government**,(ed. Arend Lijphart) Oxford University Press.
- ONAR, Erdal (2001), “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, **Türkiye Barolar Birliği; Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara, (9-13 Ocak 2001).
- ÖZSOY, Şule (2009), **Başkanlı Parlamentar Sistem**, 1. Baskı, İstanbul: XII LEVHA Yayınları. s.47.
- SARTORI, Giovanni (1994), **Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes**. Houndsmills, Macmillan. p.168.
- SIARROF, A. (2003), “Varieties of Parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies”, **International Political Science Review**, Vol. 24, S.4, s.449.
- SHUGART, Matthew S. & John CAREY (1992), **Presidents and Assemblies-Constitutional Designs and Electoral Dynamics** (Cambridge: Cambridge University Press).
- ULUŞAHİN, Nur (2007), “Anayasa Sorunu Üzerine: Sivil Anayasa Tartışmasının Gölgesinde 21 Ekim Referandumu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:65, sayı:3, s.24-34.
- YAZICI, Serap (2002), **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri-Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, 1. Baskı, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

<sup>1</sup>Richard Bernstein, “A Congress, Buried in Turkey’s Stand”, <http://www.nytimes.com/2005/09/19/international/europe/19patara.html> (Erişim:07.07.2009)

<sup>2</sup>Federal Yazılar (Federalist Papers), 1787-1788 yıllarında yazılmış ve New York gazetelerinde basılmış toplam 85 makaleye verilen addır. Madison, Jay ve Hamilton tarafından yazılan bu yazılarda, halkın yeni anayasaya onay vermesi için ikna edici görüşler ağır basmaktadır.

<sup>3</sup>Robert ELGIE (1998), “The Classification of Democratic Regime Types, Conceptual Ambiguity Contestable Assumptions”, **European Journal of Political Research**, Vol.33,1998,s.219-238.

<sup>4</sup>Levent GÖNENÇ (2007), “Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlık Parlamenter Sistem” Seçeneği”, **Güncel Hukuk**, Sayı:44, s.39-43.

<sup>5</sup>Levent GÖNENÇ (2008), “Presidential Elements In Government”, **European Constitutional Law Review**, Vol:4: 488-523.

<sup>6</sup>Giovanni SARTORI(1994), **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes.** (Baingstoke: Macmillan. p.168

<sup>7</sup>Şeref İBA (2009), “Governmental System In Turkey In The Light Of The Last Constitutional Amendments And A Comparative Analysis With Bulgaria, Slovakia, Finland And Irland Models”, **Paper presented at the 21 th World Congress of IPSA**, July 12-16 2009, Chili-Santiago. (<http://paperroom.ipsa.org/papers/view/104>) (Erişim: 01.05.2010)

<sup>8</sup>A. SIARROF s(2003),“Varieties of Parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies”, **International Political Science Review**, Vol. 24, S.4, s.449.

<sup>9</sup>Şule ÖZSOY (2009), **Başkanlık Parlamenter Sistem**, İstanbul, XII LEVHA Yayınları, 1. Baskı, s.47.

<sup>10</sup>SARTORI(1994), p.168.

<sup>21</sup>Matthew S. SHUGART & John CAREY (1992), **Presidents and Assemblies-Constitutional Designs and Electoral Dynamics** (Cambridge: Cambridge University Press).

<sup>32</sup>SHUGART & CAREY (1992), s.23.

<sup>43</sup>Robert ELGIE (1999), “The Politics of Semi-Presidentialism” (**Semi-Presidentialism in Europe**) (ed: R. Elgie, Oxford: Oxford University: 1-21.) ayrıca bk. Robert ELGIE(2005), “A Fresh Look at Semipresidentialism Variations on a Theme”, **Journal of Democracy**, (16:99-112.)

<sup>54</sup>Selin ESEN (2009), s. 254.

<sup>65</sup>Robert ELGIE ve İain MCMENAMIN (2008), “Semi-Presidentialism and Democratic Performance”, **Japanese Journal of Political Science**, 9/3:323-340.

<sup>76</sup>Juan J. LINZ (1995), “Parliamentarism and Presidentialism”, **The Encyclopedia of Democracy**, (ed. Seymour Martin Lipset), Congressional Quarterly Inc., Washington D.C. 1995, s.910-913.

<sup>87</sup>Burhan KUZU (1997) **Türkiye İçin Başkanlık Sistemi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, s. 121.

<sup>98</sup>Şeref İBA (2003), “Türkiye’de Başkanlık Ya Da Yarı-Başkanlık Rejimi Uygulanmalı mıdır?”, **Mülkiye Dergisi**, C:27, s.189-206.

<sup>19</sup>Meltem CANİKLİOĞLU, “Türkiye’nin Sistem Sorunu Var mı”, ([http://www.akader.info/KHUKA/5\\_99\\_ekim/turkiyenin\\_sistem\\_sorunu.htm](http://www.akader.info/KHUKA/5_99_ekim/turkiyenin_sistem_sorunu.htm)) Erişim:10.5.2010)

<sup>20</sup>Temsilciler Meclisi tarafından suçlanan Başkan, Yüksek Federal Mahkeme başkanı başkanlığında toplanan Senato tarafından yargılanır. Mahkûm edilerek görevden alınabilmesi için Senatunun üçte iki nitelikli çoğunlukla karar vermesi gerekir.

<sup>21</sup>Kemal GÖZLER (2001), **Devlet Başkanları** (Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi), Bursa, Ekin Yayınları, Birinci Baskı, s.24.

<sup>22</sup>KUZU (1997), s.124.

<sup>23</sup>LINZ (1995), s.143-160.

<sup>24</sup>MAINWARING & SHUGART (1992), s.451-453.

<sup>25</sup>Arend LIJPHART(1992), **Parliamentary Versus Presidential Government**,(ed. Arend Lijphart) Oxford University Press, s.13-15.

<sup>26</sup>Yasemin ÇONGAR (1997), “Başkanlık Sistemiyle Yönetilenler”, **Milliyet**, 13.10.1997.

<sup>27</sup>LIJPHART (1992), s.15-18.

<sup>28</sup>Şeref İBA (2008), **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Ankara, Turhan Yayınevi, 2. Baskı, s.107-108.

<sup>29</sup> Erdal ONAR (2001), “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, **Türkiye Barolar Birliği; Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara, (9-13 Ocak 2001) s.362-389.

<sup>30</sup> Anayasa’nın, TBMM seçimlerinin cumhurbaşkanınca yenilenmesini düzenleyen 116. maddesi uyarınca, yeni göreve başlayan hükümetin güvenoyu alamaması ya da güvensizlik oyuyla düşürülmesi durumlarında 45 gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulamadığı veya güvenoyu alamadığı, yeni seçimlerden sonra TBMM Başkanlık Divanının kuruluşunu izleyen 45 gün içinde yeni hükümetin kurulamaması hâllerinde, cumhurbaşkanı, TBMM Başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir.

<sup>31</sup> ONAR (2001), s.388-389.

<sup>32</sup> Anayasa Komisyonu Raporu (S. Sayısı:1409), **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:22, Y.Yılı:5, B.102,7.5.2007.

<sup>33</sup> Nur ULUŞAHİN (2007), “Anayasa Sorunu Üzerine: Sivil Anayasa Tartışmasının Gölgesinde 21 Ekim Referandumu”, **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl:65, Sayı:3, s. 24-34.

<sup>34</sup> Selin ESEN(2009), “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sisteme Olası Yansımaları”, **Mümtaz Soysal’a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları:32, s. 249-279.

<sup>35</sup> Şeref İBA (2008), “Güle Güle Parlamenter Rejim (Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi Üzerine)”, **Çelik-İş Sendikası Dergisi**, Sayı:23, Mart 2008.

<sup>36</sup> ÖZSOY (2009), s.292.

<sup>37</sup> Andrew ARATO ile Söyleşi (Devrim Sevimay), “*Soğanın Cücüğü; Anayasa Mahkemesi*”, **Milliyet**, 16 Nisan 2010, s.14.