

Başkanlık Sistemi Tartışmalarına Standart Bir Liberal Yaklaşım Mümkün mü?

Serdar Korucu

Yrd. Doç. Dr. | Çukurova Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

liberal düşünce Yıl 20, Sayı 78, Bahar 2015, 123 - 143

Giriş

Başkanlık sistemi, son yıllarda ülkemizin siyaset ve hukuk gündemine damgasını vuran en önemli konu başlıklarından biri oldu. İktidar partisinin ve Cumhurbaşkanının başkanlık sistemine duyulan ihtiyaç konusunda yaptığı kuvvetli vurgu, başkanlık sistemi tartışmalarını siyasi mücadelenin en önemli ayrışma konularından biri haline getirmiş bulunmakta. Hatta son dönemde konuya ilişkin ayrışma o kadar belirgin bir hale geldi ki; bir siyasi partinin genel başkanı, Türk siyasi tarihinin en kısa grup toplantısını yalnızca bu konuya ayırarak “*Sayın Recep Tayyip Erdoğan, seni başkan yaptırmayacağız, seni başkan yaptırmayacağız, seni başkan yaptırmayacağız*” sözleriyle bu konudaki kararlılığını vurgulama ihtiyacı hissetti.¹

Başkanlık sisteminin bu kadar hararetli bir tartışma konusu olmasının nedenleri dikkat çekicidir ve bunlar üzerinde ayrıca durmak gerekir. Ancak buna geçmeden önce; mevcut siyasi gerginlik ortamında başkanlık sistemine ilişkin tartışmaların soğukkanlı biçimde yapılamadığını, kamuoyunun başkanlık sistemi hakkında sağlıklı bir fikir edinebilmesinin hiç de kolay olmadığını belirtmek gerekir.

Gerçekleştirdiğimiz bu çalışma, mevcut gerginlik ortamında yaşanan politik tartışmalardan bağımsız olarak, başkanlık sisteminin farklı yönleriyle ta-

¹ Bkz. <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/28481582.asp>, (erişim tarihi: 12.06.2015).

nıtılması amacıyla hazırlanan ve Liberte Yayınları tarafından çıkarılan “*Başkanlık Sistemi*”² adlı editoryal kitap çalışmasını değerlendirmek üzere kaleme alınmıştır.

On dört yazarın bireysel ve ortak makale çalışmalarıyla katkıda bulunduğu bu kitap, her ne kadar *Başkanlık Sistemi* adını taşısa da, farklı hükümet sistemlerinin tanıtıldığı kıymetli bir eser olma niteliğine sahip. Ayrıca kitapta, başkanlık sisteminin Türkiye bakımından uygulanabilirliği de ele alınmakta ve güncel politik tartışmaların teorik çerçevesi hakkında okuyucunun bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır.

Kitaba katkıda bulunan yazarların neredeyse tamamı, yürütme gücünün tek elde toplandığı başkanlık sisteminin yaratabileceği otoriterleşme tehlikesine dikkati çekmekte. Devletin hukuki fonksiyonlarını yerine getiren yasa, yürütme ve yargı organlarının karşılıklı bir denetleme ve dengeleme mekanizması içinde birbirlerinin gücünü sınırlandırması, siyasi liberalizmin en temel ilkelerinden biridir. Dolayısıyla siyasi iktidarın sınırlanması gereğine yaptıkları bu vurgu nedeniyle, kitaba katkıda bulunan yazarların genel olarak liberal bir perspektifi paylaştığı söylenebilir.

Bununla birlikte; kitapta yer alan tespit ve değerlendirmelerin, liberal ilkeleri benimseyen herkesin paylaştığı ortak görüşler olarak da kabul edilmemesi gerekir. Zira örneklerini pek çok farklı konuda gördüğümüz üzere; ortak liberal değerlerden hareketle somut sorunların çözümüne yönelik farklı değerlendirmeler yapmak her zaman mümkündür. Örneğin liberal bir yazar, otoriterleşme potansiyeli taşıdığı gerekçesiyle başkanlık sistemine bütünüyle karşı çıkabilir; ancak bir başka liberal yazar da otoriterleşme tehlikesini bertaraf edecek çözüm yolları üzerine yoğunlaşarak başkanlık sistemini savunabilir. Dolayısıyla hükümet sistemleri söz konusu olduğunda, standart bir liberal yaklaşımdan söz etmenin mümkün olmadığını kabul etmek gerekir.

Gerçekleştirdiğimiz bu çalışma, bir yandan *Başkanlık Sistemi* kitabında yer alan makaleleri liberal bir perspektifle değerlendirmeye tabi tutarken, bir yandan da ülkemizdeki başkanlık sistemi tartışmalarında standardize edilmiş liberal bir yaklaşımdan söz edilemeyeceğini vurgulamak amacındadır.

Başkanlık Sistemi adlı kitap Giriş kısmı haricinde üç bölümden oluşmaktadır. Doğu Ergil tarafından kaleme alınan “*Giriş: Başkanlık Sistemi ve Türkiye*” adlı makale, hem başkanlık sisteminin yapısı, avantajları ve başkanlık sistemine yönelik eleştirilere yer vermiş; hem de Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmalarına değinmiştir. “*Hükümet Sistemlerinin Tanıtılması*” başlıklı birin-

2 *Başkanlık Sistemi*, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (der.) Ankara, Liberte Yayınları, 2015.

ci bölümde parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi hakkında tanıtıcı makalelere yer verilmiş; hükümet sistemlerinin karakteristik özellikleri, avantajları ve dezavantajları incelenmiştir. “*Türkiye ve Başkanlık Sistemi: Değerlendirme ve Analizler*” başlıklı ikinci bölümde Türkiye’de hükümet krizleri, siyasal istikrar arayışları ve başkanlık sistemine duyulan ihtiyaç gibi konular üzerinde durulmuş ve başkanlık sisteminin Türkiye’de uygulanabilirliği irdelenmiştir. “*Türkiye’de Siyasal Liderlik, Adem-i Merkeziyet ve Yeni Anayasa Tartışmaları*” başlıklı üçüncü bölümde ise Türkiye’deki siyasi liderlik kültürü, başkanlık sistemi ve adem-i merkeziyet ilişkisi, yeni anayasa çalışmaları bağlamında başkanlık sistemi önerisi gibi konular üzerinde durulmuştur.

Kitapta yer alan makalelerin tamamı incelendiğinde; bunlardan bir kısmının hükümet sistemlerini tanıtıcı nitelikte teorik bilgiler içerdiği, bir kısmının da başkanlık sisteminin Türkiye’deki uygulanabilirliği üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Kitabın planı ise tam olarak bu tasnife uygun düşmemektedir. Örneğin; “*Hükümet Sistemlerinin Tanıtılması*” başlıklı birinci bölümde teorik bilgilerin yanı sıra başkanlık veya yarı-başkanlık sisteminin Türkiye açısından tercih edilir nitelikte olup olmadığı tartışılmakta; “*Türkiye ve Başkanlık Sistemi*” başlıklı ikinci bölümde ise hükümet sistemleriyle ilgili ciddi teorik bilgiler içeren makalelere yer verilmektedir. Bu nedenle, *Başkanlık Sistemi* kitabını konu alan bu inceleme çalışmasında, kitabın planından bağımsız olarak, önce başkanlık sistemi hakkında kitapta yer alan teorik açıklamalar, daha sonra da bu sistemin Türkiye’deki uygulanabilirliği üzerine yapılan değerlendirmeler irdelenecektir.

Hükümet sistemlerinin tanıtılması

Başkanlık Sistemi kitabının birinci bölümünde parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi hakkında tanıtıcı makalelere yer verilmiş; hükümet sistemlerinin karakteristik özellikleri, avantajları ve dezavantajları incelenmiştir. Parlamenter sistemin İngiltere’de, başkanlık sisteminin Amerika Birleşik Devletleri’nde ve yarı-başkanlık sisteminin Fransa’da hangi koşulların sonucu olarak ortaya çıktığını gözler önüne seren bu bölümde, ayrıca Latin Amerika ülkelerinin yaşadığı başkanlık sistemi deneyimi ve Rusya’nın kendine özgü hükümet sistemi hakkında da tanıtıcı makalelere yer verilmiştir.

Tüm hükümet sistemlerinin, farklı uygulama örnekleriyle birlikte ayrı bir bölümde ele alınarak tanıtılması, ülkemizdeki başkanlık sistemi tartışmalarına objektif veri sağlayabilmek bakımından oldukça yararlıdır. Bununla

birlikte; kitabın ikinci ve üçüncü bölümlerinde yer alan bazı makalelerde de hükümet sistemlerinin ayrıntılı tanımlarına yer verildiği görülmektedir. Bu durum, zaman zaman bazı bilgilerin tekrarlanmasına yol açmakta ve okuyucu bakımından “sıkıcılık” sorunu yaratabilmektedir. Ancak hiç şüphesiz ki bu durum; konuyla yakından ilgilenme fırsatı bulamayan genel okuyucunun hükümet sistemlerini daha kolaylıkla kavramasına hizmet etmesi bakımından bir avantaj olarak da görülebilir.

Bilindiği gibi devletin hukuki fonksiyonları yasama, yürütme ve yargıdan oluşmaktadır. Dünyanın çeşitli ülkelerinde uygulanmakta olan tüm hükümet sistemleri yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkinin niteliğine göre şekillenmektedir. İngiltere’de tedricen ortaya çıkan parlamenter sistem, yasama ve yürütmenin ılımlı ayrılığına dayalıdır ve yürütme yetkilerinin devlet başkanı ve hükümet arasında bölüştürülmesini gerektirir. Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkan başkanlık sistemi yasama ve yürütme kuvvetlerinin sert ayrılığına dayalıdır ve yürütme yetkilerinin tek bir elde toplanmasını gerektirir. Parlamenter sistemden kaynaklanan yapısal krizlerin çözümü amacıyla ilk kez Fransa’da uygulanan yarı-başkanlık sistemi ise yine kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanır; ancak iki kanatlı yürütmenin Cumhurbaşkanı kanadı hayli güçlendirilmiştir.

Anavatanı İngiltere olan parlamenter sistem, kökleri 1215 tarihli Magna Carta’ya kadar uzanan ilk hükümet sistemidir. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinden farklı olarak parlamenter sistem kurucu bir iradenin ürünü değildir, tarihsel süreç içinde tedricen ortaya çıkan bir hükümet sistemidir. Özgür Heval Çınar tarafından kaleme alınan “*Birleşik Krallık’ta Hükümet Sisteminin Yapısı ve İşleyişi*” başlıklı makale; parlamenter sistemin uzun zamana yayılan oluşum sürecini, bu süreçte rol oynayan siyasi, kültürel ve tarihsel koşullarla birlikte okuyucuya sunmaktadır. Makale hem parlamenter sistemin oluşum sürecini, hem de Birleşik Krallığa bağlı ülkelerdeki parlamenter sistem uygulamalarını normatif bir açıdan başarılı bir biçimde özetlemiş; ancak parlamenter sistemin özellikleri ve diğer hükümet sistemlerine göre güçlü ve zayıf yönleri hakkında ayrıntılı analizlere yer vermemiştir.

Parlamenter sistemin temel özelliklerini şöyle özetlemek mümkündür:³
1- Parlamenter sistemde yürütme organı iki kanatlı veya iki başlıdır. Yürütmenin bir kanadında devlet başkanı, diğer kanadında ise hükümet yer almaktadır. Monarşiyle yönetilen İngiltere gibi ülkelerde devlet başkanlığını kral veya kraliçe; Cumhuriyetle yönetilen ülkelerde ise devlet başkanlığını Cum-

3 Levent Göneç, “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, Yıl 9, Sayı 51, s.270.

hurbaşkanı yerine getirmektedir. 2- Parlamenter sistemde ister kral, ister kraliçe, ister Cumhurbaşkanı olsun, devlet başkanının yetkileri semboliktir; asıl icrai yürütme yetkilerini hükümet, yani başbakan ve bakanlar kullanır. 3- Parlamenter sistemde başbakan ve bakanlar yasama organının içinden çıkar. 4- Parlamenter sistemde sandık meşruiyetine sahip olan sadece parlamentodur. Bir başka ifadeyle, parlamenter sistemde sadece parlamento seçimle iş başına gelir. 5- Parlamenter sistemde asıl icrai yetkileri kullanan hükümet yasama organındaki çoğunluğun güvenine sahip olduğu sürece görevde kalır, yani siyasal olarak parlamento çoğunluğuna karşı sorumludur. Hükümete siyasal programını hayata geçirmek üzere 'yönetme ehliyeti' veren parlamento çoğunluğu, bu programın hayata geçirilememesi veya eksik geçirilmesi söz konusu olduğunda ondan siyaseten hesap sorabilir ve hükümeti koltuğundan indirebilir.

Parlamenter sistemde yasama organı, elindeki denetim mekanizmalarını kullanarak hükümeti denetleme ve görevden düşürme yetkisine sahiptir. Buna karşılık yürütme organı da belli şartlarla parlamentoyu feshetme veya seçimleri yenileme imkanına sahiptir. Parlamenter sistemde sandık meşruiyetine sahip olan parlamentonun başarısız bulunduğu hükümeti düşürerek yerine yeni bir hükümetin kurulmasını sağlaması, siyasal sisteme esneklik kazandırmakta ve uzlaşma çabalarını teşvik etmektedir. Ancak hiçbir siyasi partinin tek başına parlamento çoğunluğunu elde edememesi durumunda, çoğunluğu oluşturan siyasi blok sıklıkla değişmekte ve hükümetler de buna bağlı olarak sık değiştiği için siyasal istikrar bakımından sakıncalı bir durum ortaya çıkmaktadır. Parlamentonun büyük çoğunluğunu tek bir siyasi partinin oluşturması durumunda ise istikrarlı bir yönetim sağlanmakta; fakat etkili bir denetim mümkün olmamaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkan başkanlık sistemi ise parlamenter sistem gibi tarihsel gelişim sonucu tedricen ortaya çıkan bir hükümet sistemi değildir. Başkanlık sistemi, 1787'de Philadelphia'da toplanan kurucu meclisin görüşmelerinde düşünülüp tasarlanarak prensipleri belirlenen bir sistemdir (s.53-54, s.83). Öztürk ve Kurt'a göre, Amerikan Anayasası'nı hazırlayanlar oldukça iyi bildikleri İngiliz tipi parlamenter sistemi tercih etmemişlerdi; çünkü onlar, parlamentonun monark veya geçici çoğunluklar tarafından manipüle edileceğine inanıyorlardı. Anayasayı hazırlayanlara göre parlamentolar, mülkiyet ve özgürlük hakları bakımından yeterli güvenliği sağlamaktan uzaktı. Bu nedenle; ancak yasama, yürütme ve yargı fonksiyon-

larının devletin değişik birimlerine verilmesi ile hak ve özgürlüklere yeterli güvenlik sağlanabilecektir⁴ (s.56).

Öztürk ve Kurt tarafından kaleme alınan “*Amerikan Başkanlık Sistemi*” başlıklı makalede başkanlık sisteminin özellikleri şöyle sıralanmıştır: **1-** Yürütme organı tek başlıdır. Başkan, hem devlet başkanlığı, hem de Başbakanlık fonksiyonlarını yerine getirir. **2-** Başkan halk tarafından seçilir. **3-** Başkan ve Meclis birbirinden bağımsızdır. Katı kuvvetler ayrılığından dolayı başkanın yasama organını fesih yetkisi olmadığı gibi, yasama organının da başkanı görevden alması söz konusu değildir. **4-** Yasama ve yürütmenin katı ayrılığı vardır. Aynı kişi hem yasama hem de yürütme organında görev alamaz. **5-** Kazanan her şeyi alır ilkesi geçerlidir. Yani başkan yetkisini hiç kimseye paylaşmaz ve bütün yetkilerini tek başına kullanır. Muhalefetin sistem içinde etkinliği minimum durumdadır ve adeta muhalefet yokmuş gibi hareket edilir. (s.58-60)

Doğu Ergil ise “*Giriş: Başkanlık Sistemi ve Türkiye*” başlıklı makalesinde başkanlık sisteminin bütün türlerinde geçerli olan temel özellikleri şöyle sıralamıştır: **1-** Devlet başkanı doğrudan halk tarafından seçilir. Devlet başkanını ve hükümet başkanı arasında ayırım yoktur. **2-** Yürütme organı tek kişiden ve ona bağlı bir idari mekanizmadan oluşur. Yürütme organında görev alan kişi aynı anda yasama organında görev alamaz. **3-** Yürütme yasamanın güvenine dayanmaz. Buna mukabil ABD gibi “en iyisi” diye nitelenen başkanlık sistemlerinde yürütme de yasamayı feshedemez. Başkan yasama organının çalışmalarına katılamaz (s.24).

Kitapta yer alan diğer makalelerde de başkanlık sisteminin buna benzer tanımlarına yer verilmekte ve bu tanımlar arasında bazı ifade farklılıkları dışında çok temel bir fark görülmemektedir. Başkanlık sistemi yasama ve yürütmenin hem işlevsel hem de organik açıdan birbirinden ayrılmasını esas alan bir hükümet sistemidir.⁵ Yani yasama ve yürütme işlevi ayrı organlar tarafından yerine getirilmekte, bu organların birbirinden tam anlamıyla bağımsız olması sağlanmaktadır. Ayrıca yürütme yetkilerinin tek elde toplanması sağlanarak, parlamenter sistemdeki “*devlet başkanlığı-hükümet başkanlığı*” biçiminde oluşturulan çift başlı yürütme uygulaması bir kenara bırakılmaktadır. Başkanlık sisteminde yürütmeyi temsil eden başkan belli bir süreliğine doğrudan doğruya halk tarafından seçilmekte ve doğrudan halka karşı sorumlu olmaktadır. Ayrıca başkan, yasamanın güvenine dayanmamaktadır;

4 Aynı yönde görüş için bkz. Faruk Bilir, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, Ankara, Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayınları, 2015, s. 23.

5 Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, Beşinci Baskı, 2003, s. 206.

yani görev süresi bitmeden yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınması mümkün değildir⁶.

Başkanlık sisteminin tanımıyla ilgili olarak kitapta yer alan bilgilerin yerli ve yabancı literatüre genel olarak uyum içinde olduğu söylenebilir. Ancak başkanlık sisteminin ayırıcı özelliği olarak sunulan bazı hususların daha dikkatli bir değerlendirmeye yeniden ele alınması gerekir. Örneğin; “*kazanan her şeyi alır*” ilkesini başkanlık sisteminin değişmez bir özelliği olarak sunmak (bkz. s.61) başkanlık sistemine yönelik önyargılı bir tutumun varlığını göstermektedir ve sistemle ilgili birtakım değerlendirme hatalarına yol açabilecek niteliktedir. Başkanlık sisteminde yürütme yetkilerinin tek bir merkezde toplandığı doğrudur. Yani kazanan, yürütme yetkilerinin tamamına sahip olmaktadır. Ancak başkanlık sisteminde muhalefetin sistem içindeki etkinliğinin minimum durumda olduğu ve adeta muhalefet yokmuş gibi hareket edildiği iddiasını teorik ve pratik gerçeklikle bağdaştırmak kolay değildir. Zira Yazıcı'nın da belirttiği gibi; mensubu bulunduğu partinin çoğunluk teşkil ettiği bir kongreyle çalışan başkanlar dahi, ihtiyaç duydukları kanunların yürürlüğe girmesi için lobi faaliyetinde bulunmak zorunda kalabilmektedirler. Muhalif partilerin çoğunlukta olduğu durumlarda ise başkanların muhalefeti ikna etmesi adeta bir zorunluluk halini almaktadır.⁷ Özellikle parti disiplininin zayıf olduğu ülkelerde başkan her hâlükârda yasama çoğunluğunu ikna etmek durumunda kalmaktadır. Dolayısıyla başkanlık sisteminde muhalefetin sistem içindeki etkinliğinin minimum olduğunu iddia etmek ve bunu başkanlık sisteminin karakteristik bir özelliği olarak sunmak doğru değildir.

Başkanlık sisteminin bütünüyle sorunsuz olduğu söylenemez. Her hükümet sistemi gibi başkanlık sisteminin de sunduğu belli avantajlar ve dezavantajlar bulunmaktadır. Bu noktada önemli olan, hukukun üstünlüğüne dayalı yerleşik bir demokrasi içinde istikrarlı bir yönetimin hangi hükümet sistemiyle sağlanabileceğini bulmaktır. Bu soruya yanıt bulabilmek için de hükümet sistemlerinin güçlü ve zayıf yanlarının nesnel bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir.

Başkanlık Sistemi kitabında yer alan makaleler incelendiğinde; bu sistemin sağladığı avantajlar sıralanırken genellikle güçlü ve istikrarlı bir yönetim olgusunun öne çıktığı dikkati çekmektedir. Nitekim kitapta yer alan bu yöndeki değerlendirmelere göre; başkan halk tarafından seçildiği için güçlüdür ve kullandığı otoritenin meşruiyeti sorgulanmaz (s.25). Başkanın görev sü-

6 Bilir, s. 24-25.

7 Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s.63.

resi sabit olduğu için daha istikrarlı bir yönetim sağlanır (s.25-26). Başkanın güvenoyu problemi olmadığı için kendi programını istediği ekiple uygulama imkanı bulunmaktadır (s. 86). Öte yandan; başkan doğrudan halka karşı sorumlu olduğu için hükümetin daha etkin denetimi sağlanır (s.86). Ayrıca yasa yapma ve para kontrolü gibi konulardaki yetkinin bütünüyle yaşamada olması nedeniyle parlamentonun da daha etkin olması sağlanabilmektedir. (s.86)

Başkanlık sisteminin muhtemel sakıncalarıyla ilgili uyarı niteliğindeki değerlendirmeler ise kitapta daha geniş bir yer tutmaktadır. Buna göre; Amerika Birleşik Devletleri dışındaki ülkelerde görülen başkanlık sistemi uygulamaları değişen düzeylerde otoriter niteliklidir (s.26). Başkanlık sisteminde yürütme ve yasama halktan eşit düzeyde yetki aldıkları için erkler arasında çıkan anlaşmazlıkları çözmek zordur (s.27). Yasama ve yürütme arasındaki çatışma, kimi durumlarda sistemin tıkanmasına yol açabilir (s.302, s. 349). Sistem, parlamentarizmde olduğu gibi gerginlikleri azaltıcı unsurları çok fazla içermez; sistemde 'arabulucu' sorumsuz Cumhurbaşkanı rolü yer almaz (s.86). Başkanın görev süresi boyunca iktidardan indirilmesi mümkün değildir; yani kötü yönetim sonlandırılmaz (s.27, s.86, s.312). Zayıf ve etkisiz başkanlar, kendilerini daha güçlü kılmak için yetkilerini artırmaya kalkışabilirler (s.302). Ayrıca başkanın görev süresi esnek olmadığından, seçimde kaybedenler başkanın görev süresi boyunca beklemek ve yürütmeye veya yönetime hiçbir etkide bulunmamak gibi bir sakıncayla karşı karşıyadır (s.27).

Başkanlık sisteminde yürütmenin tek elde toplanmasından ve başkanın sabit bir süre için halk tarafından seçilmesinden kaynaklanan bir katılık sorunu olduğu doğrudur. Ancak bu katılık, Erdoğan'ın da belirttiği gibi, devlet faaliyetlerinde istikrar sağlayıcı bir unsurdur⁸. Başkanlık sistemi, başkanı yasama organından bağımsız kılmak, ona belli bir görev süresi tanımak ve halk tarafından seçilmek yoluyla, otoritesini meşrulaştırmak suretiyle, yürütmenin istikrarsızlığı ihtimalini ortadan kaldırmaktadır⁹. Kaldı ki; başkanın sabit bir süreyle görevde kalmasından kaynaklanan katılık sorununun çeşitli mekanizmalar aracılığıyla ortadan kaldırılabilceğini de göz ardı etmemek gerekir. Nitekim Mainwaring ve Shugart, başkan ve kongrenin kendi seçimlerinin de yenilenmesi müeyyidesine katlanarak diğerinin varlığına son verebileceğini, böylece muhtemel bir rejim krizinin engellenebileceğini ifade etmektedirler.¹⁰ Bu formülasyon, yasama ve yürütmenin doğrudan halk tara-

8 Mustafa Erdoğan, "Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak", *Liberal Düşünce Dergisi*, Bahar 96, Sayı 2, s.8.

9 Arendt Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri* (çev. Ergun Özbudun-Esin Onulduran), Ankara, Yetkin Yayınevi, 1995, s.50.

10 Mainwaring Scott and Matthew S. Shugart, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy A Critical Appraisal",

fından seçilmesinden kaynaklanan çift meşruiyet iddiasının yol açacağı krizleri de önleyici niteliklidir.¹¹ Zira böyle bir durumda, yasama ve yürütmenin farklı siyasi partilerden olması nedeniyle yaşanabilecek herhangi bir çatışma ortamında bu iki organ için yapılacak seçimlerin aynı anda yenilenmesi ve mevcut çatışmanın halk tarafından çözülmesi sağlanmış olmaktadır.

Başkanlık sistemiyle ilgili olarak sıklıkla dile getirilen bir başka çekince de siyasi iktidarın kişiselleşmesi ihtimaline yöneliktir. Bu görüşü dile getirenlere göre başkanlık sistemi yapısı itibariyle iktidarın kişiselleşmesine daha yatkındır; parlamenter sistemde ise siyasi iktidarın görev süresi bitmeden değiştirilebilmesi nedeniyle kişiselleşme ihtimali daha azdır ve sistem bu nedenle daha demokratiktir. Nitekim *Başkanlık Sistemi* kitabının yazarlarından Yücel'e göre; "*yapısı itibariyle hükümet istikrarsızlığına yatkın olan parlamenter sistem, bu eksi yönüne karşın iktidarın kişiselleşmesini önleyen özelliği sayesinde demokratik sistemin sürekliliğini ayakta tutan bir etkiye sahiptir*" (s.351). Yürütme yetkilerinin tek bir kişide toplanması ve bu kişinin sabit bir süre için halk tarafından seçilmesi, siyasi iktidarın tek bir kişiye ait olduğu algısına yol açabilmektedir. Buna mukabil; parlamenter sistemde yürütme yetkileri devlet başkanı ve hükümet arasında bölüştürülmektedir ve yasamanın güvenini sürdüremeyen hükümetlerin görevden uzaklaştırılması mümkündür. Parlamenter sistem ve başkanlık sistemi arasındaki kıyaslama yalnızca bu verilerle yapılacak olursa; parlamenter sistemin daha demokratik olduğu sonucuna varmak çok kolaydır. Oysaki siyasi iktidarın kişiselleşmesi olgusuna parlamenter sistemlerde de rastlanmaktadır. Nitekim parlamenter sistemde yasamanın büyük çoğunluğunun tek bir siyasi partiden oluşması durumunda hükümet faaliyetlerinin etkili bir denetimini sağlamak mümkün olmamaktadır. Başbakanın siyasi liderlik özelliklerinin de etkisiyle, böyle bir durumda da iktidarın kişiselleşmesi durumu ortaya çıkabilir. Üstelik yasamanın büyük çoğunluğunun güvenine sahip olan bir Başbakan, yalnızca yürütmeyi değil, yasamayı da kontrolü altında tutabilmektedir. Başkanlık sisteminde tüm yürütme yetkilerini tek elde toplamış olan başkan ise yasama süreçlerinde başbakan kadar etkili değildir.¹² Dolayısıyla siyasi iktidarın kişiselleşmesi olgusunu yalnızca başkanlık sistemine özgü bir durum olarak görmemek gerekir.

Öte yandan; çok partili başkanlık sisteminin söz konusu olduğu ülkelerde başkan adaylarının seçim sürecinde diğer siyasi partilerle koalisyonlar kurabileceğini de göz ardı etmemek gerekir. Mainwaring ve Shugart'ın da ifade

Comparative Politics (July 1997) s.452-453'ten aktaran; Yazıcı, s.46.

11 Bkz. Yazıcı, s.46.

12 Nitekim Doğu Ergil'in de isabetle vurguladığı üzere; "*TC Başbakanı, bugün ABD Başkanından daha güçlü konumdadır*" (s.36-37).

ettiği üzere; “basit çoğunluk veya iki turlu mutlak çoğunluk yönetiminin uygulandığı başkanlık demokrasilerinde adaylar, seçilmek için geniş bir partiler arası koalisyonla ihtiyaç duyarlar. (...) Bu tür koalisyonlar, oy desteğine karşılık kabineden pay verileceği taahhüdüne dayanırlar. Kabinenin bu yöntemle bölünmesi, başkanlık yarışında kaybedenlere pastadan bir dilim alma olanağı sunar.”¹³

2014 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde Ekmeleddin İhsanoğlu'nun dokuz siyasi partinin ortak adayı olarak yarışması, başkanlık seçimlerinin koalisyonlara açık olduğunu göstermesi bakımından anlamlı bir modelledir. Zira halkoylamasına dayalı Cumhurbaşkanlığı seçiminde kendi partilerine mensup bir adayın Cumhurbaşkanı seçilebilme ihtimalini zayıf gören siyasi partiler bir araya gelerek ortak bir aday açıklamış ve bu adayın kazanabilmesi için ortak bir çaba sarf etmişlerdir. Eğer 2014 yılında başkanlık seçimi yapılmış olsaydı, o günün siyasi güç dengesine göre siyasi partiler ortak başkan adayını destekleme karşılığında büyük ihtimalle hükümetten pay isteyecekler ve seçimi kazanmaları durumunda farklı siyasi partilerden oluşan bir koalisyon hükümetine yol açmış olacaktı.

Başkanlık sisteminin siyasi iktidarın kişiselleşmesine yol açacağı ve bunun da demokratik işleyişe zarar vereceği düşüncesi büyük ölçüde Latin Amerika ülkelerinin yaşadığı otoriter nitelikli başkanlık sistemi uygulamalarına dayanmaktadır. Bu ülkelerde uygulanan denetimsiz yürütme gücüne dayalı başkanlık sistemi nedeniyle siyasi sistem sık sık tıkanmış ve askeri darbeler yoluyla siyasete müdahale edilmiştir. Latin Amerika ülkelerinin yaşadığı bu ortak deneyim karşısında başkanlık sisteminin yalnızca ABD’de başarılı olabileceği, bu sistemin diğer ülkelerde başarı şansının hiç olmadığı sıklıkla dile getirilmektedir.

Başkanlık sistemiyle ilgili tartışmalarda bu kadar merkezi bir yer işgal etmesine rağmen Latin Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sistemi hakkında tatmin edici bilimsel eser sayısı ne yazık ki çok fazla değildir. Başkanlık Sistemi kitabında yer alan ve Turgay Uzun ve Gözde M. Gezgüç tarafından kaleme alınan “Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Deneyimleri” başlıklı makale bu boşluğu doldurmaya yönelik çalışmalardan biridir. Makalede Arjantin, Bolıvyaya, Brezilya, Meksika, Şili ve Venezüella’dan oluşan altı Latin Amerika ülkesinin başkanlık sistemi uygulamaları incelenmiş ve bu ülkelerde yaşanan tecrübeler ışığında Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmalarına yönelik değerlendirmeler yapılmıştır.

13 Mainwaring Scott and Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy A Critical Appraisal”, *Comparative Politics* (July 1997) s.452-453’ten aktaran; Yazıcı, s.81.

Makalede bu altı ülkeyle ilgili şu tespitler yer almaktadır: “*Latin Amerika diktatörlükleri, başkanın şahsında yürütmeyi aşırı biçimde güçlendirirken, yasama ve yargıyı da onun hakimiyetinde bir faaliyet haline getirmiştir. Bunun yanında, Latin Amerika’da siyasal parti geleneğinin güçlü olmaması, başkan adaylarının toplumda öne çıkmış etkili isimler olmasını bir anlamda zorunlu kılmıştır. Başkan üzerinde parti ve örgüt denetimi ve yönlendirmesinin de sağlanamamasının yanında başkanın karizmatik kişiliğe sahip olması aşırı güçlü başkan profilinin oluşmasında etkili olmuştur. Bu etkilerin yanında, demokratik geleneğin zayıf olması da dikta rejimlerinin oluşmasını destekler etkide bulunmuştur*” (s.114).

Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sistemi uygulamalarında yürütmenin aşırı biçimde güçlendirildiği, başkanın sahip olduğu geniş yetkiler karşısında yasama ve yargının çok daha zayıf bir konumda olduğu doğrudur. Ancak; son yıllarda özellikle bazı Latin Amerika ülkelerinde yapılan anayasal reformlarla bu tablonun değişmeye başladığını da göz ardı etmemek gerekir. Askeri yönetimler sonrasında Latin Amerika ülkelerinde yaşanan reform sürecinde başkanın güçlü yetkilerine Kongre ortak edilmiş ve bu yapılırken parlamenter ya da parlamenter rejimlere benzer bazı kurumlara sistem içinde yer verilmiştir¹⁴. Bu durum, Latin Amerika ülkelerindeki uygulamaları ABD’den oldukça farklılaştırmaktadır¹⁵. Aynı zamanda bu durum, başkanlık sisteminde görülen katı kuvvetler ayrılığının çeşitli yöntemlerle yumuşatılabileceğini ve bu katılık nedeniyle oluşabilecek sorunların çözülebilir nitelikte olduğunu göstermektedir. Örneğin Peru ve Arjantin’de başkan dışında bakanlar kurulu başkanlığı makamı oluşturulmuş ve kabine başkanıyla diğer bakanların gensoru yoluyla görevden alınabilmesi mümkün hale getirilmiştir¹⁶.

Latin Amerika ülkelerinin buna benzer reformlar yoluyla başkanın siyasal sistem içindeki ağırlığını bütünüyle azalttıklarını iddia etmek henüz mümkün değildir. “Disiplinli partilerin liderliğini yapan başkanlar, kongredeki partileri kanalıyla yasamayı yönlendirmeyi yeğlemektedirler. Güçlü popüler desteğe sahip disiplinli partinin kongreye hakim olduğu durumlarda başkan yine sistemin temel aktörüne dönüşmekte ve zamanla iktidarını atama yetkileri aracılığı ile genişletebilmektedir”¹⁷ Ancak Latin Amerika ülkelerinde parlamento yetkilerinin güçlendirilmesi eğiliminin görülmesi, demokratik

14 Haluk Alkan, “Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, Yıl 9, Sayı 51, s.782.

15 Alkan, s.782.

16 Latin Amerika ülkelerinde yasama yetkilerinin güçlendirilmesi eğilimiyle ilgili diğer uygulama örnekleri için bkz. Alkan, s.782.

17 Alkan, s.788.

standartlar geliştikçe başkanlık sistemi uygulamalarının da farklılaşabileceğini ortaya koyması bakımından anlamlıdır.

Esasen dünyadaki uygulama örneklerine baktığımızda, başkanlık sisteminin temel nitelikleri korunmakla birlikte, toplum ve devletin kendine has tecrübeleri ve ihtiyaçları göz önüne alınarak farklı başkanlık sistemi uygulamalarının ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin toplumsal özdeşimin daha yüksek olduğu ve istikrar vurgusunun baskın olduğu Meksika ve Güney Kore gibi ülkelerde başkanların görev süresi daha uzun (sırasıyla 6 ve 5 yıl) fakat tek seferliğine seçilirken, toplumsal farklılaşmaların daha ağır bastığı ve askeri darbe geçmişine sahip Brezilya ve Şili gibi ülkelerde başkanlar daha kısa bir süreliğine (4 yıl) seçilmekte ve üst üste iki kez seçilme hakları bulunmamaktadır¹⁸.

Başkanlık sisteminin uygulamadaki başarısı denetleme ve dengeleme mekanizmalarının sağlıklı bir biçimde oluşturulabilmesine bağlıdır. Bu mekanizmaların sağlıklı bir biçimde oluşturulabilmesi ise demokratik standartlar başta olmak üzere, toplumsal, kültürel, tarihsel ve siyasal pek çok farklı değişkene bağlıdır. Demokratik uzlaşma kültürünün ve ortak toplumsal zeminin güçlü olmadığı ülkelerde hangi hükümet sistemi uygulanırsa uygulansın hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik bir düzen oluşturabilmek mümkün değildir. Dolayısıyla günümüzde yaygın biçimde uygulanan herhangi bir hükümet sistemini teorik birtakım değerlendirmelerle “mutlak iyi” veya “mutlak kötü” ilan etmek yerine; o sistemin başarı veya başarısızlık koşullarını nesnel bir incelemeye tabi tutmak daha anlamlı görünmektedir.

Zeynel Abidin Kılıç tarafından kaleme alınan “*Siyasal İstikrar Açısından Başkanlık ve Parlamenter Sistemler*” başlıklı makale, arzu edilen siyasi istikrarın yalnızca benimsenen hükümet sistemine bağlı olmadığını göstermesi bakımından oldukça önemli bir çalışmadır. Kılınç’a göre, “*parlamenter sistem yerine başkanlık sistemine geçilirse istikrarlı, etkin ve hızlı yönetime sahip oluncaya iddiası; uygun kurumsal yapıların, bir anlamda, topluma rağmen (siyasal kültür, liderlik algısı, sosyo-ekonomik durum, tarihi miras, devlet geleneği vs.) istikrar ve etkinliği sağlayacağı varsayımına dayanır*” (s.361). Kılınç bu varsayıma karşı çıkmakta ve hem istikrar, hem de etkinliğin; bir ülkedeki siyasal kültür, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi, gelir dağılımı durumu, rejimin temel ilkeleri üzerinde toplumsal uzlaşma olup olmadığı ve toplumdaki ideolojik eğilimler gibi çok daha temel problemlerle ilgili olduğunu ileri sürmektedir (s.361-362). Kılınç’a göre; başkanlık ve parlamenter sistemlerinin dünya

18 *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore, Şili, Nebi Miş, Ali Aslan, M. Erkut Ayvaz, Hazal Duran (der.), Ankara, SETA Yayınları, 2015, s.93.*

genelindeki uygulama örneklerini karşılaştırarak, bunlardan herhangi birinin diğerine göre daha istikrarlı bir yönetim sağladığını iddia etmek mümkün değildir. “Eğer hem parlamenter hem de başkanlık sisteminin hem başarılı hem de başarısız olduğu durumlar varsa, bu durumda başarı ya da başarısızlığın kaynakları daha derinlerde olmalıdır” (s.364).

Kılınç’ın çalışması, parlamenter sistemin daha istikrarlı ve etkin hükümetler üretme potansiyeline sahip olduğu tezine karşı doyurucu bir cevap niteliğindedir. İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri’nin yanı sıra, kısmen Latin Amerika ülkeleri ve Fransa örneklerini de inceleyen Kılınç, günümüz toplumlarında siyasal istikrarın hükümet sisteminden çok, siyasal temeller üzerine sağlanan uzlaşma ile mümkün olabileceğini ortaya koymaktadır. Kılınç’a göre; bu “temeller üzerinde uzlaşma ise ancak tüm hayat tarzlarına yaşama hakkı tanıyan liberal bir anayasa ile sağlanabilir” (s.383).

Denetleme ve dengeleme mekanizmalarının sağlıklı bir biçimde oluşturulmadığı durumlarda başkanlık sisteminin yapısal birtakım riskler içerdiğini kabul etmek gerekir. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin net çizgilerle birbirinden ayrılmış olmasından kaynaklanan katılık problemi ve yürütme yetkilerinin tek elde toplanmasından kaynaklanan iktidarın kişiselleşmesi ihtimali, başkanlık sistemini benimseyen her ülkenin karşı karşıya kaldığı risklerdir. Ancak bu risklerin varlığı, başkanlık sistemine karşı olmak için tek başına yeterli değildir. Zira başkanlık sisteminden kaynaklanan muhtemel sakınca ve riskler, denetleme ve dengeleme mekanizmalarının sağlıklı bir biçimde oluşturulmasıyla ortadan kaldırılabilmektedir. Dolayısıyla konuya ilişkin akademik çalışmalarda başkanlık sisteminin önyargısız bir yaklaşımla ele alınması gerekir.

Kitapta yer alan makaleler bu açıdan değerlendirildiğinde; bunlardan bir kısmının başkanlık sistemine karşı önyargı içeren bir tutumla kaleme alındığı, bir kısmının da başkanlık sisteminin doğasını kavrayabilmek bakımından yeterli veriyi sağlamadığı anlaşılmaktadır. Örneğin “Amerikan Başkanlık Sistemi” başlıklı makalede ABD’deki yasama ve yürütme ilişkileri normatif bir yaklaşımla incelenmiş; ancak Amerikan sisteminde ortaya çıkan siyasal krizler, bu krizlerin bir rejim sorununa dönüşmesini önleyen faktörler ve Amerikan modelinin başarı nedenleri üzerinde durulmamıştır. Makale bu haliyle, Amerikan başkanlık sistemini oluşturan pozitif hukuk düzenlemelerinin bir özeti niteliğindedir. Aynı şekilde, İngiltere’de uygulanan parlamenter sistem ve Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sistemi uygulamalarıyla ilgili makaleler de büyük ölçüde normatif bir yaklaşımla kaleme alınmıştır. Amerikan başkanlık sisteminin ve İngiliz parlamentarizminin siyasal istikrar sağlamak

bakımından başarılı sayılmasının nedenleri Zeynel Abidin Kılınç'ın makalesinde başarılı bir şekilde özetlenmiş; ancak makalenin “*Türkiye ve Başkanlık Sistemi*” başlıklı ikinci bölümde yer alması yüzünden Amerikan ve İngiliz sistemlerini tanıtıcı diğer makalelerle birlikte bir bütünlük oluşturması mümkün olmamıştır.

Başkanlık Sistemi ve Türkiye

Türkiye’de yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin geçmişi 1961 Anayasası’na kadar uzanmaktadır. 1971 yılında yapılan anayasa değişiklikleri yürütmenin hükümet kanadını; 1982 Anayasası’nın öngördüğü siyasal karar alma süreci ise yürütmenin Cumhurbaşkanı kanadını bir hayli güçlendirmiştir. Ancak yürütmenin güçlendirilmesi yönündeki tüm bu çabalara rağmen; başkanlık sistemine geçilerek yürütmenin tek elde toplanması gerektiği düşüncesinin siyasiler tarafından zaman zaman dile getirildiği görülmektedir.

Başkanlık sistemi önerisinde bulunan siyasetçilerin Turgut Özal, Süleyman Demirel ve Recep Tayyip Erdoğan gibi büyük kitle partilerinin lideri konumunda olması nedeniyle ülkemizde başkanlık sistemi neredeyse hiçbir zaman soğukkanlı bir biçimde tartışılmadı. Konuya ilişkin akademik çalışmalarda başkanlık sisteminin Türkiye bakımından uygulanabilir nitelikte olup olmadığını tartışmak ise adeta yerleşik bir tutum halini aldı¹⁹.

Bu yerleşik tutumun izlerini *Başkanlık Sistemi* kitabında da görmek mümkündür. Editoryal bir çalışma olmanın doğal bir sonucu olarak, kitapta hem hükümet sistemlerini tanıtıcı nitelikli makalelere; hem de başkanlık sisteminin Türkiye’deki uygulanabilirliğini konu alan makalelere yer verilmiştir.

Türkiye tartışmalarına ilişkin makalelerde başkanlık sistemine karşı genel olarak mesafeli bir duruş dikkati çekmektedir. Bazı makalelerde başkanlık sisteminin Türkiye’yi daha otoriter bir ülke haline getireceği kaygısı ön plana çıkmakta; bazı makalelerde başkanlık sisteminin geçici bir hükümet istikrarı sağlayabileceği, ancak sistemdeki tıkanmalar nedeniyle büyük bir rejim krizine yol açabileceği vurgulanmaktadır. Bazı makalelerde ise uzun süreden beri uygulanan parlamenter sistem geleneğinden başkanlık sistemine geçmenin zorlukları vurgulanmakta ve kurumsal-hukuksal altyapı sorunlarına dikkat çekilmektedir.

¹⁹ Aslında bu durum, Türkiye’deki siyasal sistemin çözmesi gereken temel meseleler olduğunu göstermesi bakımından başlı başına anlamlıdır. Zira parlamenter sistemle yönetilen İngiltere, Almanya ve İtalya gibi diğer yerleşik demokrasilerde yapılan başkanlık sistemiyle ilgili akademik çalışmalarda “sistemin o ülkelerdeki uygulanabilirliği” sorununa bu kadar ağırlıklı bir yer verilmemesi dikkat çekicidir.

Bu konuda en karamsar makalelerden birini kaleme alan Ergil'e göre; günümüzde tartışılmakta olan başkanlık sistemi önerisi, AK Parti'nin siyaset üstündeki vesayetini kurumlaştırmak amacına yöneliktir (s.44-45). Ergil bu konuda şu görüşleri ileri sürmektedir: “Yakın zaman önce öne sürülen ‘Türk tipi başkanlık sistemi’nde ne Senato, ne özerk ...yerel yönetimler, ne de parlamento ile yargının Başkanı denetleyecek ve aşırılıklarını sınırlayacak mekanizmalar vardır. Başkan tüm erkleri kendinde toplayacak, her şeye kadar bir güç merkezi haline getirilmektedir. Bu teklif, kurumların değil, kişilerin yönetimini öngörmektedir. Yürütme, denetlenemez, sorgulanamaz bir konuma kavuşturulmaktadır” (s.37). Ergil başkanlık sisteminin üniter devlet yapısı içinde kurgulanmak istenmesini ise şu sözlerle eleştirmektedir: “bölgesel yönetim ile iki meclislilik seçeneklerini içermediği sürece ‘başkanlık sistemi’, bu özellikleri içeren bir idari yapının koordinatörü olarak görevlendirilen başkanı, demokrasinin değil, otokrasinin temsilcisi haline getirebilir” (s.38-39).

AK Partinin başkanlık sistemi önerisinde başkanın yetkilerini dengeleyecek mekanizmaların yeterli olmadığı konusunda Ergil'in haklı olduğu noktalar vardır ve bu konuya ayrıca değinmek gerekir. Ancak buna geçmeden önce; başkanlık sisteminin ancak federal devlet yapısı içinde ve iki meclisli yasama organının varlığı durumunda uygulanabileceği görüşünü değerlendirmek gerekir.

Başkanlık Sistemi kitabına katkıda bulunan Abdullah Kıran da bu konuda Ergil'le aynı görüştedir ve başkanlık sisteminin ancak federal devlet yapısı içinde başarı sağlayacağı kanaatindedir. Kıran'a göre; “başkanlık sistemi adem-i merkeziyetçi bir yapı üzerine oturtulmadıkça, işlevsel bir yönetim oluşturmak mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla randımanlı bir başkanlık sistemi, ya federal bir devlet sistemi ya da İngiltere, İspanya ve İtalya'daki seçilmiş bölge yönetimleri ve bölge parlamentolarına geniş yetkilerin sağlanmasıyla gerçekleştirilebilir” (s.333). Bu nedenle Kıran'a göre; “AK Parti taslağında tek meclise yer verilmesi ve sistemin tek meclisli üniter bir yapı üzerine inşa edilmek istenmesi, asla göz ardı edilmeyecek bir eksiklik” (s.333).

ABD'deki başkanlık sistemi uygulamasının başarısında federal devlet yapısının olumlu bir katkı sağladığını kabul etmek gerekir²⁰. Ancak başkanlık sistemiyle federalizm arasında zorunlu bir neden-sonuç ilişkisi kurmak veya başkanlık sisteminin ancak federal yapı içinde başarılı olabileceğini savunmak mümkün değildir. Zira herhangi bir ülkede benimsenen hükümet

20 Nitekim Burhan Kuzu'ya göre; “ABD'nin federal bir devlet olması her federe devletin bir devlet olarak teşkilatlanmış bulunması, Devlet başkanının diktatörlük temayüllerini (eğilimini) önleyecek kuvvetli bir faktördür”. Burhan Kuzu, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi” *Liberal Düşünce Dergisi*, Bahar 96, Sayı 2, s.25.

sistemi, yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin türüne ve niteliğine göre şekillenmektedir; devlet yapısının federal olup olmaması ise hükümet sisteminden bağımsız bir tercihtir. Meksika, Şili, Peru ve Güney Kore gibi ülkelerde başkanlık sisteminin üniter devlet yapısı içinde uygulanabiliyor olması da bu sonucu teyit eder niteliktedir.

Başkanlık sisteminin ancak ABD'deki "orijinal" haliyle uygulandığı zaman başarılı olabileceği kanaati ülkemizde oldukça yaygındır. ABD'deki federal devlet yapısını başkanlık sisteminin zorunlu bir unsuru olarak kabul eden görüşlerde bu yaygın kanaatin açık bir etkisi bulunmaktadır. Örneğin Kıran'a göre; "*başkanlık sistemini üniter ve katı merkezîyetçi bir devlet örgütlenmesi üzerine inşa etmeye çalışmak, gecekondulu temeli üzerine gökdelen dikmeye benzer*" (s.333). Sistemin tam olarak ABD'deki gibi uygulanması gerektiğini savunan bir diğer yazar da kitapta şu ifadelerle yer vermektedir: "*Bir sistemin işimize gelen taraflarını alarak, işimize gelmeyen taraflarını dışlayarak, montaj yoluyla oluşturulacak bir tür 'alaturka' başkanlık veya yarı-başkanlık sistemi Türkiye'nin sorunlarını çözmek yerine daha da içinden çıkılmaz hale getirecektir*" (s.149).

Başkanlık sisteminin ABD'deki orijinal uygulama biçimiyle aynen uyarlanması gerektiğini savunan bu görüşlere katılmak mümkün değildir. Çünkü her siyasi kurum ve mekanizma dinamiktir; yani yer ve zamana göre değişim gösterebilmektedir. Parlamenter sistemi uygulamak isteyen ülkelerin İngiliz siyasal sistemini aynen kopyalayıp ithal etmesi nasıl gerekmiyorsa, başkanlık sistemini uygulamak isteyen ülkelerin de Amerikan sistemini aynen kopyalaması beklenmemelidir. Kaldı ki; başkanlık sisteminin orijinal uygulaması olan Amerikan modeli bile toplumsal ihtiyaçlara bağlı olarak zaman içinde belli bir değişim geçirmiş bulunmaktadır²¹. Dolayısıyla Amerikan tipi başkanlık sistemini hiçbir şekilde değiştirilmesi mümkün olmayan bir paket olarak sunmak doğru değildir. Başkanlık sisteminin temel özellikleri korunarak Türkiye koşullarına uyarlanabileceğini savunan siyasetçi beyanlarına şüpheyle yaklaşmak anlaşılabilir bir tutum olabilir; ancak böyle bir uyarılmanın yapılamayacağını savunmak, hele de bu yöndeki çabaları "*alaturka başkanlık modeli*" gibi müstehzi ifadelerle hafife almak bizce doğru değildir.

Başkanlık sisteminin Türkiye'deki uygulanabilirliği konusunda sergilenen karamsarlık, ülkenin siyaset kurumuna ve demokratik siyaset kültürüne duyulan güvensizlikten kaynaklanıyor gibi görünmektedir. Nitekim bu güvensizliğin izlerini *Başkanlık Sistemi* kitabında yer alan bazı makalelerde

21 Örneğin; Amerikan başkanlık sisteminde başlangıçta, başkanın kaç dönem başkanlık yapacağı ile ilgili bir sınırlama getirilmemişti. Ancak 1947 yılında yapılan 22. anayasa değişikliği ile bir başkanın iki kereden fazla seçilmesi yasaklandı. Bkz. Bilir, s.31.

görmek mümkündür. Örneğin başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemin dünyada hem başarılı hem de başarısız uygulama örnekleri olduğunu vurgulayan Aktaş'a göre; "Türkiye'nin esas sorunu hükümet sistemi sorunu değil daha ziyade demokrasi kültürü yoksunluğu sorunudur" (s.150). Benzer görüşleri savunan Ergil de başkanlık sisteminin kontrolsüz bir güç merkezi yaratabileceği kanaatini şu gerekçelerle ifade etmektedir: "...Türkiye, daha yeni kırsal bir toplum olmaktan çıkıyor. Çalışanların çoğu sanayi dışı sektörlerde istihdam ediliyor. Gelir düzeyi oldukça düşük. Özetle modern, sınıfları ayrılmış ve kendilerini koruyacak örgütlenmeleri olan bir toplumdur söz edilemez. Halkın büyük bölümü kültürel olarak topluluk (cemaat) aidiyetini, üst otorite olarak da devletin varlığını ve desteğini benimsiyor. Hatta buna muhtaç. Bu nedendir ki Türkiye'de siyasetin ana amacı, devlet aygıtını denetleyerek toplum üzerinde etki sağlamaktır. Dolayısıyla, devletle özdeşleşmiş başkanın yetki ve gücünü sınırlayacak ve denetleyecek devlet dışı mekanizmalar geliş(tiril)memişse başkanlık, kontrolsüz bir güç merkezi haline gelebilir" (s.32).

Türkiye'de başkanlık sistemi tercihinin muhtemel sonuçlarıyla ilgili olarak kitapta yer alan iyimser sayılabilecek satırlar Aliyar Demirci'ye aittir. Yazara göre; "Türkiye çoğulculukta ulaştığı seviyeyle, sivil toplumun çeşitliliğiyle, küresel dünyadaki yeriyle geriye dönüşü olmayan bir noktadadır. Bu çerçevede parlamenter sistemden tamamen uzaklaşan ABD tipi ya da Fransız tipi bir hükümet sistemine yönelirse, Weber'in belirttiği anlamda plebisiter bir tür diktatörlüğün ortaya çıkması kanımca hayli güçtür" (s.435).

Kitapta yer alan farklı yöndeki bu değerlendirmelerden hangisi benimsenirse benimsensin; Türkiye'de başkanlık sisteminin kurumsallaşabilmesi için uzun bir geçiş dönemine ihtiyaç olduğu muhakkaktır. Zira kitapta yer alan çeşitli makalelerde de ifade edildiği üzere, Türkiye'nin uzun sayılabilecek bir parlamenter sistem tecrübesi bulunmaktadır. Parlamenter sistemin kendine özgü teammüllerini ve problem çözme yöntemlerini bir anda bir kenara bırakıp tüm siyasal sistemi başkanlık sistemine göre yeniden kurgulamak görüldüğünden daha zor bir iştir.

AK Parti'nin başkanlık sistemi önerisinin böyle kapsamlı bir dönüşümü başarıyla gerçekleştirebilmek bakımından yeterli olup olmadığı ise ayrıca ele alınması gereken bir konudur. *Başkanlık Sistemi* kitabında AK Parti'nin başkanlık sistemi önerisini münhasıran hukuki bir inceleme konusu yapan makale bulunmamaktadır. AK Parti'nin sunduğu başkanlık sistemi önerisinin tam metni kitabın sonunda ek olarak yer almış; kitaptaki çeşitli makalelerde de bu önerinin ön plana çıkan bazı özellikleri ele alınarak değerlendirilmiştir.

Kitapta yer alan değerlendirmelerde, AK Parti'nin başkanlık sistemi önerisinin başarılı bir model oluşturmak bakımından yetersiz olduğu kanaati ağırlıktadır. Örneğin Ergil'e göre; "bu teklif, Başkan'a 1- TBMM'yi fesih yetkisi; 2- Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilemeyecek kararnamelerle ülkeyi yönetme yetkisi; 3- AYM, HSYK, Danıştay ve YÖK üyelerinin yarısını, Yargıtay Başsavcısını, büyükelçileri ve rektörleri seçme yetkisi getiriyor, geri kalan yargıçları da iktidar partisinin seçmesini öngörüyorsa... Bu durumda, gücü denetlenemeyecek ve emsali görülmemiş kudrette bir başkan(lık) teklif edilmektedir" (s.46). Abdullah Kıran da AK Parti önerisine benzer eleştirilerde bulunmakta (s.329-330); ancak diğer hususlara ek olarak, AK Parti önerisinde parlamento seçimleriyle başkanlık seçimlerinin aynı tarihlerde yapılmasına ilişkin düzenlemeyi eleştirmektedir. Kıran'a göre bu iki seçimin aynı tarihte yapılması, "disiplinli siyasal parti oluşumu kanalıyla, yasama ve yürütmenin aynı partinin denetimine girmesine olanak tanımaktadır" (s.331).

AK Partinin başkanlık sistemi önerisinde başkanın yetkilerini dengeleyecek yeterli mekanizmaların mevcut olmadığına dair bu tespitlere biz de katılıyoruz. Öneri metninde yer alan düzenlemelere göre; **1-** Başkanın herhangi bir kanunu TBMM'ye geri göndermesi durumunda, kanunun aynen kabul edilebilmesi için TBMM'nin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile (yani 330 milletvekili) karar alması gerekir (EK 2: m.11/3). Başkanın geri gönderdiği bir kanunun TBMM tarafından aynen kabulü için bu kadar yüksek bir oy oranının benimsenmesi durumunda, başkanın uygun bulmadığı kanunların yürürlüğe girmesi hemen hemen imkansız hale gelmektedir. **2-** Başkan, genel siyasetin yürütülmesinde ihtiyaç duyduğu konularda Başkanlık kararnamesi çıkarabilmektedir (EK 2: m.23/1). Bir konuda Başkanlık kararnamesi çıkarılabilmesi için kanunlarda o konuyu düzenleyen uygulanabilir açık hükümlerin bulunmaması şarttır. Ayrıca, kişi hak ve özgürlükleri de kararname ile düzenlenemez (EK 2: m.23/1). Başkanlık kararnameleriyle hak ve özgürlüklerin düzenlenemeyecek olması ve kanunlarla aynı konuda başkanlık kararnamesi çıkarılmasının yasak olması başkana verilen yetkileri sınırılıyor gibi görünmektedir. Ancak öneri metniyle, milletvekillerinin Anayasa Mahkemesi'ne dava açabilmesi için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu (yani 276 milletvekili) ile dava açması kuralı getirilmektedir (EK 2: m.32/3). Anayasa Mahkemesi'ne dava açabilme olanağının bir hayli güçleştirilmiş olması nedeniyle başkanlık kararnamelerinin etkin yargısal denetimini yapabilmek kolay görünmemektedir. Zira bu düzenlemeyle birlikte; yasama çoğunluğu ile başkanın aynı siyasi partiye mensup olması durumunda TBMM'de yer alan muhalefet partilerinin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi imkansız hale getirilmektedir. **3-** Başkanlık kararnameleri hakkında

TBMM'nin en az salt çoğunlukla (yani 276 milletvekili) dava açabilmesine karşın; başkan TBMM'nin çıkardığı kanunlar hakkında doğrudan doğruya Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmektedir. Bu durum, yasama-yürütme dengesinin başkan lehine bozulduğu izlenimi vermektedir.

Öneride yer alan bir diğer düzenlemeye göre; TBMM veya Başkan tek başına her iki organın seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verebilmektedir (EK 2: m.28/1). Yani bu düzenlemeye göre; yasama çoğunluğu ve Başkan birbiriyle çatışmaya girer ve karşı tarafın hukuki varlığına son vermek isterse, kendi seçimlerinin yenilenmesini ve bir daha seçilememeyi göze almak durumundadır. Yasama çoğunluğu ile başkanın farklı siyasi partilere mensup olması durumunda ortaya çıkabilecek çatışmaların çözümünü sağlamaya yönelik bu düzenleme, aksi yöndeki birtakım görüşlere rağmen (s.331) bizce olumludur.

Başkanlık sisteminde gözetilmesi gereken yasama-yürütme arasındaki hassas dengenin AK Parti önerisinde yürütme lehine bozulduğu görülmektedir. Bu öneriye göre Başkan bir yandan -başkanlık sisteminin gereği olarak- yürütme gücünü tek bir elde toplamakta; bir yandan da güçleştirici veto gibi birtakım mekanizmalar aracılığıyla yasama faaliyetlerini kontrol altında tutabilmektedir. Dolayısıyla *Başkanlık Sistemi* kitabında AK Parti'nin önerisine yönelik eleştiriler bu yönüyle genel olarak makul görünmektedir.

Sonuç

1990'ların ilk yarısında siyaset bilimci Juan J. Linz'in, başkanlık sisteminin uygulanmasından kaynaklanan sorunlar üzerine yazdığı makalelere atıf yapılarak bizatihi başkanlık sisteminin kendisinin olumsuzlanması, Türkiye'de akademik bir alışkanlık haline geldi²². Latin Amerika ülkelerinin başkanlık sistemini kendi ülkelerine adapte ederken geçiş sürecinde yaşadıkları sorunlar, başkanlık sistemine karşı oluşan önyargının en önemli sebeplerinden biridir. Geçmişte ve bugün başkanlık sistemini savunan siyasetçilere karşı duyulan güvensizlik de kuşkusuz bu önyargının oluşmasında rol oynayan faktörlerden biridir. Sebebi her ne olursa olsun; Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmalarının öteden beri sağlıklı bir zeminde ilerlediğini kabul etmek gerekir.

İnceleme konumuzu oluşturan *Başkanlık Sistemi* adlı kitap son yıllarda ülkemizin siyaset ve hukuk gündemine damgasını vuran en önemli tartışma

22 Nebi Miş, *Başkanlık Modellemesinde Denetim ve Denge*, <http://setav.org/tr/baskanlik-modellemesinde-denetim-ve-denge/yorum/18737> (erişim tarihi: 26.06.2015).

konularından birine ışık tutmaktadır. Kitapta hem hükümet sistemleri hakkında tanıtıcı nitelikli makaleler yer almakta; hem de başkanlık sisteminin Türkiye'deki uygulanabilirliği üzerine çeşitli görüş ve değerlendirmeler bulunmaktadır.

Kitaba katkıda bulunan yazarların başkanlık sistemine karşı önyargısız ve nesnel bir tutum içinde olduklarını söylemek ise biraz zor. Kitapta başkanlık sisteminin yaratabileceği muhtemel sakıncalar bir hayli kuvvetli biçimde vurgulanmış; sistemin sağlayacağı yararlar ise yalnızca hükümet istikrarı çerçevesinde ifade edilmiştir. Halbuki meselenin bir de demokratik işleyişe müdahale boyutu vardır. Türkiye gibi vesayet sorunu olan ülkelerde kurulan zayıf koalisyon hükümetleri, siyaset dışı birtakım güç odaklarına siyaseti biçimlendirme imkanı sunmaktadır. Nitekim 7 Haziran 2015 tarihli genel seçimlerden sonra oluşan tabloda büyük sermaye gruplarının siyasi partileri belli bir yönde ittifak yapmaya zorlaması bu durumun en güncel örneklerinden birini oluşturmaktadır. Başkanlık sisteminin benimsenmesiyle birlikte ortaya çıkacak güçlü hükümet olgusu, istikrarlı bir yönetimin çok daha ötesinde, siyaset dışı unsurların doğrudan müdahale edemeyeceği bir yönetim anlamına gelmektedir. Editoryal bir kitap çalışmasında tek bir istisnai örnek (s.434-435) dışında bu olguya hiç yer verilmemiş olması dikkat çekicidir. Başkanlık sisteminin muhtemel sakıncaları kitapta kuvvetli bir şekilde vurgulanmakta; ancak sistemin sağlayacağı yararlar yüzeysel bir yaklaşımla ele alınmaktadır.

Kitapta yer alan bazı makalelerde dikkati çeken bir diğer husus; Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan başkanlık sistemi modelinin dokunulamaz, değiştirilemez ideal bir yapı olarak kabul edilmesi ve başkanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanması çabalarının başarısızlığa mahkum edilmesi eğilimidir. Oysaki her siyasal kurum, farklı toplumsal ihtiyaçlara göre uyarlanabilme özelliğine sahiptir. Dolayısıyla başkanlık sistemini Türkiye koşullarına göre uyarlamak elbette ki mümkündür.

Bununla birlikte; AK Partinin hazırladığı başkanlık sistemi önerisi, kamuoyuna açıklandığı haliyle bu konuda fazla umut vaat etmemektedir. Başkanlık sisteminin temel özelliklerini koruyarak farklı uygulama biçimleri geliştirmek mümkündür; ancak Türkiye'de uygulanması düşünülen model, çoğulcu demokratik standartlar bakımından yeterli görünmemektedir.

İnceleme konusu kitaba katkıda bulunan yazarların büyük çoğunluğu başkanlık sisteminin yaratabileceği otoriterleşme tehlikesine dikkati çekmekte ve konuya genel olarak liberal bir perspektifle yaklaşmaktadır. Siyasi iktidarın sınırlı ve hesap sorulabilir nitelikte olması, liberal değerleri benimse-

yen herkesin kolaylıkla üzerinde uzlaşma sağlayabileceği ortak bir idealdir. Ancak bu ideali gerçekleştirmenin yöntem ve araçları üzerine bazı fikir ayrılıkları olabilir. Örneğin liberal bir yazar, otoriterleşme potansiyeli taşıdığı gerekçesiyle başkanlık sistemine bütünüyle karşı çıkabilir; ancak bir başka liberal yazar da otoriterleşme tehlikesini bertaraf edecek çözüm yolları üzerine yoğunlaşarak başkanlık sistemini savunabilir. Hükümet sistemleri söz konusu olduğunda standart bir liberal yaklaşımdan söz etmek mümkün değildir. Dolayısıyla *Başkanlık Sistemi* kitabında yer alan görüş ve değerlendirmelere alternatif liberal yaklaşımlar geliştirilebileceğini göz ardı etmemek gerekir.

Kaynakça

- Alkan, Haluk, "Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme", *Yeni Türkiye Dergisi*, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, Yıl 9, Sayı 51.
- Bilir, Faruk, *100 Soruda Başkanlık Sistemi*, Ankara, Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayınları, 2015.
- Erdoğan, Mustafa, "Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak", *Liberal Düşünce Dergisi*, Bahar 96, Sayı 2.
- Erdoğan, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, Ankara, Siyasal Kitabevi, Beşinci Baskı, 2003.
- Gönenç, Levent, "Türkiye'deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler", *Yeni Türkiye Dergisi*, Başkanlık Sistemi Özel Sayısı, Mart-Nisan 2013, Yıl 9, Sayı 51.
- Kuzu, Burhan, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi" *Liberal Düşünce Dergisi*, Bahar 96, Sayı 2.
- Yazıcı, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.