



TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ

BAŞKA~~LIK~~ SİSTEMİ





TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ

BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yayına Hazırlayan: Av. Teoman Ergöl

Ankara 2005

Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 77

Başkanlık Sistemi

ISBN: 975-6686-79-X
© Türkiye Barolar Birliği

Birinci Baskı: Nisan 2005

Türkiye Barolar Birliği
Karanfil Sokağı 5/62
06650 Kızılay - ANKARA
Tel: (312) 425 30 11 Faks: 418 78 57
web: www.barobirlik.org.tr
e-posta: admin@barobirlik.org.tr
yayin@barobirlik.org.tr

Sayfa Tasarımı ve Ofset Hazırlık
Düş Atelyesi (0312.215 70 37)

Baskı
ŞEN MATBAA
(0312. 229 64 54 - 230 54 50)

BAŞKANLIK SİSTEMİ

Ankara 2005

İÇİNDEKİLER

Av. Özdemir Özok	VII
Dr. Levent Gönenc	
Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği	
Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine	
Bir Çalışma Notu.....	1
Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu	
Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük	
Tehdidiyle Sınarı.....	13
Dr. Bertil Emrah Oder	
Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık	
Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında	
Basına Yansıyan Öneri Ve Tepkilerden Kesitler.....	31
Prof. Dr. Erdal Onar	
Türkiye’de Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemine	
Geçmesi Düşünülmeli midir?.....	71
Prof. Dr. Ergun Özbudun	
Başkanlık Sistemi Tartışmaları.....	104
Prof. Dr. İlter Turan	
Başkanlık Sistemi Sevdası:	
Zayıf Temelli Bir Öze.....	113
Prof. Dr. Serap Yazıcı	
Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme.....	125

TBMM BÜTÇE GÖRÜŞMELERİNDE BAŞKANLIK SİSTEMİ (2004)

AKP Sözcüsü Prof. Dr. Bahri Kuzu	145
CHP Sözcüsü Hasan Fehmi Güneş	151
CHP Sözcüsü Ali Kemal Kumkumoğlu	155

**TBB ULUSLARARASI HUKUK KURULTAYI'NDA
BAŞKANLIK SİSTEMİ (2001)**

Prof. Dr. Necmi Yüzbaşıoğlu.....	165
Prof. Dr. Massimo Villone.....	168
Prof. Dr. Alain Bockel.....	171
Prof. Dr. Süheyl Batum.....	179
Tartışma.....	194
Av. Teoman Ergül Başkanlık Sistemi Tartışılırken (1998).....	213

Önsöz

Ülkemizde son yirmi yılda sıkça önümüze getirilen ve kamuoyunun ilgisini çeken “başkanlık sistemi”, son günlerde yeniden gündeme taşındı. TBB olarak gündeme gelen konular hakkında kamuoyunu bilgilendirmek ve tartışmaların yaygınlaşmasını sağlamak amacıyla çalışmalar yapmaktadır. Bunlar panel, açık oturum, sempozyum gibi etkinlikler şeklinde veya konunun uzmanlarından alınan görüş ve düşüncelerin yazılı metinler haline getirilmesi biçiminde olmaktadır. Bu çalışma ikinci yol izlenerek gerçekleştirilmiş ve “başkanlık sistemi” ile ilgili çeşitli görüş ve düşüncelerin yer aldığı bu kitap hazırlanmıştır. Son olarak TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı sayın Burhan Kuzu tarafından dile getirilen “başkanlık sistemi” daha sonra Sn. Adalet Bakanı Cemil Çiçek ve Sn. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından da çeşitli nedenlerle gündeme taşınmıştır. Toplumsal yaşamda istikrarı yakalamanın ancak, daha güçlü yürütme, daha güçlü yönetimle mümkün olacağı bunun da “başkanlık sistemi” ile gerçekleşebileceği düşüncesi gündeme getirilmekte buna karşın, vatandaşların haklarını yönetime karşı güvence altına alan yeni ve çağdaş demokratik sistem ve kazanımlardan, bu arada bağımsızlığı sağlanmış bir yargıdan hiç söz edilmemektedir. Bir demokratik sistemde, halkın seçtiği temsilcilerin hangi devlet organını veya organlarını oluşturduklarına bakıldığında, farklı hükümet sistemleriyle karşılaşılmaktadır. Gerçekten, hükümet sistemleri, her durumda bağımsız olması gereken yargı organını ayırık tutarsak, devletin geriye kalan iki organı “yasama” ve “yürütme”nin oluşumları ve birbiriyle olan ilişkilerine göre belirlenmektedir. Klasik bir ayrıma göre bunlar “meclis hükümet sistemi”, “başkanlık sistemi” “parlamentar sistem” ve son elli yılda örnekleri artan “yarı başkanlık sistemi” olarak isimlendirilmektedirler. Bunlardan “Başkanlık Sistemi”ni, hem yürütme organının başı, hem de devlet başkanı olan başkanın, belirli bir süre için halk tarafından doğrudan seçildiği ve yasama organının başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği bir sistem olarak tanımlayabiliriz. Bu sistemde, yürütme organı tek başlıdır ve başkanın kabinesinde yer alanlar, onun danışmanı, yardımcısı konumundadırlar. ABD eski başkanlarından Lincoln’ün bakanlarıyla yaptığı bir toplantıda oya sunduğu konuya ilişkin oylama “7 hayır, 1 evet. Evetler galiptir” şeklindeki yaklaşımı bu sistemin başkan eksenli

bir sistem olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. “Başkanlık sistemi”nin demokrasiyle birlikte çok iyi bir biçimde işlediği tek ülke ABD’dir. Bir bilim adamı “ABD başkanlık sistemi sayesinde değil, buna rağmen demokrasiyle yönetilen bir ülkedir” demek suretiyle ABD’de demokratik sistem ve demokratik geleneklerin ne denli gelişmiş olduğunu vurgulamak istemiştir. Başkanlık sistemine rağmen ABD’nin demokratik olmasının nedeni diğer başkanlık rejimleri gibi diktaya dönüşmesini önleyen bazı öğelerin varlığından ileri gelmektedir. Bu öğelerin başında çok etkili bir yargı sisteminin mevcudiyeti gelir. ABD yargı sistemi o denli etkilidir ki, “ABD’de demokrasiyi yargıçlar kurmuşlardır.” denilebilmektedir. Demokrasi için birincil derecede önemli olan, yürütmeye ve yasamaya, tek kelime ile her türlü güce karşı halkın haklarının korunmasıdır. Bu güvenceyi ABD yargısı verebilmekte ve halkın haklarını kısıtlamak için değil, genişletmek, kullanılmasını sağlamak ve güvence altına almak işlevini mükemmel yakın şekilde yerine getirebilmektedir. ABD başkanlık sisteminin başarısındaki en önemli etkenlerden diğeri ise iki partili bir siyasi sistemin uygulanmış olmasıdır. Çok partili bir yapıda başkanlık sisteminin demokrasinin çökmesine neden olabileceği anayasa hukuku uzmanlarının ısrarlı görüşüdür. Bütün kurumlarıyla işleyen demokratik bir sistem yanında, tam bağımsız güçlü bir yargı ve bunların dışında, iki partili bir siyasal yapı “başkanlık sistemi”nin olmazsa olmaz koşullarıdır. Ağır aksak işleyen demokratik yapımız, siyasal iktidarın gölgesinin altındaki yargımız ve siyasal bilimcilerin ülkemizde daha 25-30 yıl 5-6 partinin oluşturacağını iddia ettikleri siyasal yapımızla birilerinin ülkeyi uçurmak için sabırsızlandıkları “başkanlık sistemi”ne ne kadar hazırız sizlerin ve kamuoyunun taktirlerine sunuyorum. Bu konuda daha ayrıntılı bilgiyi yetkin hukukçuların kaleminde bu kitapta bulacağınızı umuyorum. Kitaba katkıda bulunan tüm hukukçulara TBB ve şahsım adına teşekkür ediyorum. Kitabın Türk siyasi yaşamında sürdürülmesi kesin görünen tartışmalarda yararlı olması dileklerle saygılarımı sunuyorum.

Av. Özdemir ÖZOK

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİ TARTIŞMALARI OLANAKLAR VE OLASILIKLAR ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA NOTU

Yrd. Doç. Dr. Levent GÖNENÇ*

Giriş

Hükümet sistemi tartışmaları, zaman zaman küllense de, Türkiye'de gündemden hiç düşmeyen konular arasında yer almaktadır. Özellikle siyasetçilerin yaptıkları açıklamalarla alevlenen bu tartışmalar sadece kamuoyunu değil, akademik çevreleri de uzun süreden beri meşgul etmektedir. Alternatif hükümet sistemi arayışları çerçevesinde ortaya konan temel argümanlar şu şekilde özetlenebilir: Türkiye hızla gelişen, dinamik bir ülkedir. Türkiye'nin bulunduğu bölgede ve kendisiyle aynı düzeydeki ülkeler arasında öne çıkması -deyim yerindeyse kabuğunu kırması- için bir dizi yakıcı sosyal, siyasi ve ekonomik sorunun üstesinden gelmesi gerekir. Böyle bir dönüşüm projesi ancak hızlı ve sorunsuz bir biçimde karar alıp uygulayan, "iş bitirici" bir siyasi iktidar tarafından gerçekleştirilebilir. İstikrarsız ve yavaş işleyen yapısıyla mevcut parlamenter sistem Türkiye'nin "etkin yönetim" ihtiyacına cevap veremez. Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan biçimiyle başkanlık veya Fransa'da uygulanan biçimiyle yarı-başkanlık sisteminin kabulü, Türkiye'nin önündeki fırsatları değerlendirebilmesi ve medeniyet yarışında hak ettiği yere gelebilmesi için şarttır.¹

* Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

¹ 1982 Anayasası'nun yürürlüğe girmesinden sonra, başkanlık sistemi lehinde tartışmayı ilk başlatan Turgut Özal'dır. Başbakanlığı döneminde (1983-

Akademik çevrelerde ve kamuoyunda sürüp giden bu tartışmalar alternatif sistemlerin Türkiye'ye uygunluğu sorunu üzerinde yoğunlaşmış bulunmaktadır.² Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin Türkiye'ye yarardan çok zarar getireceğini savunan siyasetçi ve akademisyenler, başkanlık sisteminin otoriter rejimlere dönüşebileceğine; yarı-başkanlık sisteminin ise -başkanın ve parlamento çoğunluğunun ayrı dünya görüşlerine mensup olmaları durumunda- yasama ve yürütme organları arasında gerilime yol açabileceğine işaret etmektedir. Burada dikkat çeken nokta, değerlendirmelerin esas olarak başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin iyi ve kötü yönlerinin tespitiyle sınırlı kalması; böylesine önemli ve kapsamlı bir değişikliğin gerçekten hayata geçirilip geçirilemeyeceği konusunun çalışmaların dışında bırakılmış olmasıdır. Oysa, fikrimizce, alternatif hükümet sistemlerinin Türkiye'ye uygunluğu yanında, böyle bir değişikliğin gerçekten yapılabileceğinin de sorgulanması gerekir.

Hükümet sistemi tartışmaları Türkiye'ye özgü değildir. Sadece yeni demokrasilerde değil,³ eski demokrasilerde de alternatif hükümet sistemi arayışları zaman zaman gündeme gelebilmektedir.⁴ Buna rağmen, bu tür bir değişiklik gerçek-

1989) zaman zaman, hükümet sistemi arayışlarını gündeme getiren Özal, bu konudaki en önemli açıklamalarından birini 1992 yılında, Cumhurbaşkanı iken, Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TUSİAD) tarafından yayımlanan "Görüş" dergisine yapmıştır. Koalisyonların atılım yapamadıklarının altını çizen Özal, ilk 10-15 ülke arasına girmek istiyorsak atılım yapmamız gerektiğini, bunun için ise başkanlık sisteminin şart olduğunu belirtmiştir (Görüş, S. 5, Eylül-Ekim 1992 s. 12-24). Hükümet sistemi tartışmaları Özal'ın ölümünden sonra 1993 yılında cumhurbaşkanlığı koltuğuna oturan Süleyman Demirel tarafında da sürdürülmüştür. Örneğin Demirel, TBMM'nin 21. Dönem 2. Yasama Yılı açış konuşmasında, Türkiye'deki "siyasi tıkanıklığı" aşmak için getirdiği bir dizi öneri arasında, cumhurbaşkanının iki türlü seçimle halk tarafından seçilmesine de yer vermiştir (TBMM Bülteni, S. 70, Ekim 1999 s. 5-9). Özal ve Demirel tarafından dile getirilen görüşler ve hükümet sistemi arayışlarının kısa bir özeti için bkz., Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 159-168. Hükümet sistemi tartışmaları, son olarak, 2002 seçimlerinden sonra iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tarafından gündeme taşınmıştır. Bu konuda Adalet Bakanı Cemil Çiçek, AKP Anayasa Komisyonu Başkanı Prof. Dr. Burhan Kuzu ve Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından yapılan açıklamalar için

leştirebilen ülke sayısı çok azdır. Przeworski ve arkadaşlarının işaret ettiği gibi, 1950-1990 yılları arasında, sadece üç örnek olayda barışçı biçimde hükümet sistemi değişikliği gerçekleştirilebilmiştir. Fransa'da parlamenter sistemden yarı-başkanlık sistemine (1958), Brezilya'da başkanlık sisteminden yarı-başkanlık sistemine (1960) ve yarı-başkanlık sisteminden tekrar başkanlık sistemine (1963) geçiş gözlenmiştir.⁵ Bu ülkelere bir de, son yıllarda hükümet sistemini değiştiren İsrail ve Moldova eklenebilir. İsrail'de parlamenter sistemden, başbakanın halk tarafından seçildiği kendine özgü bir sisteme geçilmiş (1992), ancak daha sonra bu sistemin başarısızlığa uğraması sonucu tekrar parlamenter sisteme dönmüştür (2001).⁶ Moldova'da ise, ilginçtir, değişim yarı-başkanlık sisteminden parlamenter sisteme doğru gerçekleşmiştir.⁷

Peki, hükümet sistemi değişikliğini bu denli zor, hatta imkansız kılan nedir? Siyaset Bilimi çalışmalarında Yeni Kurumsalcılık (New Institutionalism)⁸ savunan yazarların ayrıntılı bir biçimde ortaya koydukları gibi, kurumlar bir kez ortaya çıktıktan sonra zaman içinde istikrar kazanırlar. Kurumların istikrarını açıklamak için geliştirilen "yol bağımlılığı" (path dependency)⁹ teorisine göre, aktörlerin, belli kurumsal tercihler

bkz.; Levent Gönenç, Ozan Ergül, Ersoy Kontacı, *Yaşayan Anayasa, Güncel Anayasa Gelişmeleri*, Web Sayfası, www.yasayananayasa.ankara.edu.tr

² Bu konuda bkz., Erdal Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?", *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara 2001, s. 362-389; ayrıca bkz., *Siyasal Rejim Tartışmaları*, Nihal İncioğlu (Koordinatör), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yay., İstanbul 2000.

³ Örneğin Rusya'daki anayasa arayışları için bkz., Robert Sharlet, 'The Politics of Constitutional Amendment in Russia', *Post-Soviet Affairs*, Vol. 13, no: 3, 1997, s. 197-227; Ayrıca bkz., Robert Sharlet, "Russian Constitutional Change: Proposed Power-Sharing Models" *International and National Law in Russia and Eastern Europe* içinde, Roger Clark, Ferdinand Feldbrugge ve Stanislaw Pomorski (Der.), Kluwer Law International, The Hague 2001, s. 361-372.

⁴ Özellikle Batı Avrupa'daki hükümet sistemi arayışları için bkz., *Political Institutions in Europe*, Josep M. Colomer (Der.), Routledge, London and New York 1996; *Constitutional Policy and Change in Europe*, Joachim Jens Hesse ve Nevil Johnson (Der.), Oxford University Press, Oxford 1995; *Constitutions in Democratic Politics*, Vernon Bogdanor (Der.), Gower Publishing Company, Cambridge 1988; *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*, Keith G. Banting ve Richard Simeon (Der.), Macmillan, London 1985.

yaptıktan sonra bu tercihleri değiştirmeleri oldukça zordur. Bir başka ifadeyle, belli bir yola girip o yolda ilerlemeye başladıktan sonra, o yolu terkedip bir başka yola girmenin maliyeti yüksektir. Değişim maliyetinin yüksekliği, kurumsal değişimi yapmaya istekli ve muktedir olan aktörleri, bu değişikliği yapmaktan alıkoyar. Kuşkusuz, yüksek değişim maliyeti aktörler için her zaman caydırıcı olmayabilir. Özellikle, siyasi kariyerlerini geliştirmek saikiyle hareket eden aktörler, kendileri için avantajlı olduğunu düşündükleri kurumsal düzenlemeleri getirmeye kalkışabilirler.¹⁰ Ne olursa olsun, kurumsal değişimden kısa veya uzun vadeli menfaat uman aktörlerin belli bir bedel ödemeye hazır olmaları gerekir. Böyle bir bedel, kurumsal değişime kalkışan aktörler açısından ileride yıkıcı sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilir, ancak daha da önemlisi, kurumsal değişim neticesinde ortaya çıkacak yüksek maliyet, bir bütün olarak demokratik siyasi sistem üzerinde olumsuz bir etki yaratabilir.

-
- ⁵ Adam Przeworski, Michael Alvarez, Jose Antonio Cheibub, ve Fernando Lemongi, "What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy*, Vol. 7, no: 1, 1996, s. 49. Arend Lijphart ta, özellikle yerleşik demokrasiler açısından, aynı konunun altını çizmektedir: Arend Lijphart, "Democratization and Constitutional Choices in Czecho-slovakia, Hungary and Poland, 1989-1991," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 4, no: 2, 1992, s. 208.
- ⁶ Bu konuda bkz., Erdal Onar, *İsrail'in Kendine Özgü Bir Hükümet Sisteminden Eskisine Geri Dönüşü*, Ankara 2003.
- ⁷ Eugene Mazo, "Post-Communist Paradox: How the Rise of Parliamentarism Coincided with the Demise of Pluralism in Moldova," Stanford Institute for International Studies, Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, *Working Papers*, Number 17, 27 August 2004, (<http://cddrl.stanford.edu>).
- ⁸ Yeni Kurumsalcılığın geniş bir açıklaması için bkz., B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science, The New Institutionalism*, Pinter, London and New York 1999.
- ⁹ Yol bağımlılığı teorisi için bkz., Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, Vol. 94, no: 2, 2000, s. 251-267; James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, Vol. 29, 2000, s. 507-548; Amy Bridges, "Path Dependence, Sequence, History, Theory," *Studies in American Political Development*, Vol. 14, 2000, s. 109-112.
- ¹⁰ Geddes'e göre, kurumsal değişiklikleri yapan siyasi seçkinler her şeyden önce kendi menfaatlerini kollarlar ve bu seçkinlerin kolladıkları en önemli menfaat de siyasi kariyerlerinin geliştirilmesidir. Siyasi kurumlar kariyer

Bu çalışma notunda, esas olarak, böyle bir değişimin maliyetine ilişkin temel tespitler ortaya konmaya çalışılacaktır. Not, üç bölümden, daha doğru bir ifadeyle, üç sorudan oluşmaktadır: Mevcut siyasi iktidar veya mevcut sistem içinde ortaya çıkabilecek herhangi bir siyasi iktidar böylesine kapsamlı ve önemli bir değişikliği gerçekleştirebilecek meşruiyet tabanına sahip midir?; Mevcut sistem içindeki aktörlerin böyle bir değişime tepkisi nasıl olacaktır?; Böyle bir değişimin sisteme ve aktörlere maliyeti nedir? Bu soruların cevapları aranırken şu noktanın altının çizilmesi gerekir: Bu çalışma notu çerçevesinde yapılacak analizler henüz gerçekleşmemiş bir siyasi senaryoya ilişkindir. Bu yüzden ortaya konacak sonuçlar kesin verilerden çok iltimaller üzerine inşa edilmiştir.

1. Meşruiyet Sorunu

Hükümet sistemi değişikliği, kuşkusuz, belli bir siyasi sistem içinde en temel kurumsal tercihlerden birinin değiştirilmesi anlamına gelir.¹¹ Böyle bir değişiklik, büyük ölçüde siyasi seçkinler tarafından planlanıp hayata geçirilse de, kapsamı ve etkileri göz önüne alındığında siyasi sistem mensuplarının tümünü ilgilendireceği açıktır. Bu noktada sorulması gereken soru, bugün siyasi iktidarı elinde bulunduran siyasi grubun veya mevcut sistem içinde iktidara gelebilecek herhangi bir siyasi grubun bu değişikliği yapacak meşruiyet tabanına sa-

menfaatlerini tatmin etmekte yetersiz kaldıklarında kurumsal değişim gerçekleşir (Barbara Geddes, "A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe," *Comparative Political Studies*, vol: 28, 1995, s. 241). Cox ve Boix seçim sistemlerine ilişkin çalışmalarında Geddes'in altını çizdiği noktayı teyid etmektedirler (Gary W. Cox, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 17-19; Carles Boix, "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies," *American Political Science Review*, Vol. 93, 1999, 609-624)

¹¹ Lijphart'a göre, demokratik bir rejim kurulurken yapılacak iki temel tercihten biri seçim sistemine ilişkin tercih, diğeri ise hükümet sistemine ilişkin tercihtir. Arend Lijphart, "Constitutional Choices for New Democracies," *The Global Resurgence of Democracy* içinde, Larry Diamond ve Marc F. Plattner, (Der.), *Johns Hopkins University Press*, Baltimore 1993.

hip olup olmadığıdır. Hükümet sistemi değişikliği esas olarak yasama-yürütme ilişkilerini, yani siyasi seçkinler tarafından oynanan oyunun kurallarını ilgilendiriyor gibi görünse de, kamusal kararların alınması ve uygulanması aşamalarında yapılacak her yeni düzenleme tüm toplumu yakından etkileyecek sonuçların ortaya çıkmasına neden olur. Öyleyse, böyle bir temel tercih değişikliği, günlük politikaların oluşturulup uygulanması için gereken meşruiyet tabarından daha geniş bir meşruiyet tabanının varlığını gerektirir. Türkiye'deki mevcut seçim sistemi -daha somut ifade etmek gerekirse, seçim sistemine monte edilen %10 ülke barajı- parlamentonun temsil kabiliyetini zayıflatmakta ve toplumun önemli bir kesiminin parlamento dışında kalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, mevcut parlamento veya mevcut seçim sistemiyle oluşturulacak bir başka parlamento bu tür bir sistem değişikliği yapmaya teşebbüs ettiğinde, kaçınılmaz olarak meşruiyet tartışmaları gündeme gelecektir. Öyleyse, hükümet sistemi değişikliği geniş tabanlı bir uzlaşmayı gerektirir; bu uzlaşma zemini oluşturmak için ise, sadece parlamentoda temsil edilen siyasi partilerin değil, parlamento dışındaki partilerin de muvafakatinin aranması yerinde olur.

2. Sistem İçindeki Diğer Aktörlerin Direnci

Hükümet sistemi değişikliği, mevcut sistem içindeki aktörlerin konumlarını, yetkilerini yakından etkileyecek, hatta varlıklarına son verebilecek bir değişikliktir. Örneğin, parlamenter sistemden yarı-başkanlık veya başkanlık sistemine geçiş söz konusu olduğunda kurumsal ilişkiler ağı eskisi gibi olmayacak ve kurumsal haritada bir alt-üst oluş yaşanacaktır. Dolayısıyla, mevcut sistem içindeki aktörler büyük olasılıkla böyle bir değişikliğe karşı çıkacak, hatta bu değişikliği engelleme girişiminde bulunacaktır. Bu bağlamda, hükümet sistemi değişikliğinin, ilk olarak, Cumhurbaşkanı'nın direnciyle karşılaşabileceği düşünülebilir. 1982 Anayasası'na göre, anayasa değişikliklerini halkoyuna sunma yetkisi bulunan Cumhurbaşkanı'nın (m. 175), kendi makamının anayasal konumuyla ilgili böylesine önemli

bir konuda, halkın görüşüne başvurmakta tereddüt etmeyeceği ön görülebilir. Bu olasılığın gerçekleşmesi durumunda, hükümet sistemi değişikliğine ilişkin halkoylaması, siyasi sistemin tümünü etkileyebilecek, toplumun uzun vadeli çıkarlarını ilgilendiren bir mesele olarak değil, halihazırda belli makamlarda bulunan ve sistem değişikliği sonrasında bu makamlara gelme ihtimali bulunan aktörlerin –özellikle bu aktörlerin dünya görüşlerinin– onaylanması veya reddedilmesi üzerine büyük bir kamuoyu yoklaması olarak algılanacaktır.¹² Böylesine “politize” olmuş bir halkoylaması ise kendisinden beklenen faydayı (yani önemli kararların halka danışılarak geniş tabanlı bir meşruiyet zemininde alınması) sağlamaktan çok, Türk siyasi sisteminde mevcut olan fay hatlarının derinleşmesine neden olacaktır. Kaldı ki, sıkı parti disiplinine rağmen, kolektif bir kimlik olarak parlamentonun da, parlamenter sistemdeki ağırlıklı konumundan vazgeçerek böyle bir değişikliğe “evet” demesi kolay değildir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı ve parlamento dışında, Türk siyasetinin kendine özgü koşulları içinde, silahlı kuvvetler gibi başka kurumsal aktörlerin de, sistem değişikliğini tepkiyle karşılamaları olasılığı üzerinde düşünmek gerekir. Özellikle silahlı kuvvetlerden sert bir tepki gelmesi durumunda, siyasi sistemin tümü açısından travmatik sonuçların ortaya çıkması kuvvetle muhtemeldir.

3. Değişimin Maliyeti

Hükümet sistemi değişikliğinin, geniş bir uzlaşma zemininde, sistemdeki mevcut aktörlerin katılımı ve halkın onayıyla gerçekleştirildiğini varsaysak bile, değişimin oldukça yüksek bir maliyeti olduğuna dikkat çekmek gerekir. Bu maliyet analizi, aşağıdaki alt-başlıklar içinde ele alınabilir:

¹² Halkoylaması konusunda en kapsamlı çalışmalardan biri olan Butler ve Ranney'in kitabında bu tür halkoylamalarının örnekleri bulunabilir. David Butler ve Austin Ranney, (Der.), *Referendums Around the World*, Macmillan, London 1994. Bu konuda ayrıca bkz., Matthew Mendelsohn ve Fred Cutler, “The Effect of Referendums on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance” *British Journal of Political Science*, vol: 30, no: 4, 2000, s. 669-698.

a. Değişimden Kaynaklanabilecek Hukuki-Teknik Sorunlar

Hükümet sistemi değişikliği, salt bir anayasa hukuku meselesi olarak görülemez. Bir başka deyişle, bu değişikliği, hukuk sistemi üzerindeki etkilerinden izole olarak ele almak yanlış olur. Özellikle çağdaş hukuk sistemleri, birbirine bağlı, birbiriyle yakından ilişkili bir normlar ağı şeklinde yapılanmıştır.¹³ Bu yapı içinde, en üst düzeyde yapılacak bir değişiklik, kuşkusuz daha alt seviyedeki normları da etkiler.¹⁴ Dolayısıyla, örneğin parlamenter sistemden yarı-başkanlık veya başkanlık sistemine geçiş tasarlanırken mutlaka tüm hukuk sisteminin gözden geçirilmesi ve yeni sistemle uyumlu bir altyapının kurulması gerekir. Türkiye'nin, içinde bulunduğumuz dönemde, tam üyelik müzakereleri öncesinde, Avrupa Birliği normlarıyla iç hukuk normlarının uyumlu hale getirilmesi konusunda yapması gereken çok şey varken, hükümet sistemi değişikliğinden kaynaklanabilecek bir başka gözden geçirme ve yeniden yapılanma faaliyetinin ek sorunlara ve sıkıntılara yol açacağı söylenebilir.

b. Öğrenme Sürecinden Kaynaklanabilecek Sorunlar

Bir kurumun etkin bir biçimde işlemesi, o kurum içinde faaliyet gösteren ve o kurumların muhatabı olan aktörlerin, o kuruma ilişkin mekanizma ve kuralları öğrenmesine bağlıdır. Kuşkusuz bu tür bir öğrenme faaliyeti bugünden yarıya gerçekleşmez; kurumlara ilişkin bilgi birikimi zaman içinde, tedricen ve uygulama sırasında ortaya çıkar. Parlamenter sistemden

¹³ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Çev., Max Knight, University of California Press, Berkeley 1967.

¹⁴ Stephen Krasner'in ifadesiyle, kurumsallaşmanın genişleme (*breadth*) boyutu, bir kurumun diğer kurumlarla olan bağlantısına işaret eder. Bir kurumun yatay bağlantıları (*horizontal linkages*) öylesine yaygın ve yoğun olabilir ki, bu kurumda bir değişiklik yapılması diğer pek çok kurumda da değişiklik yapılmasını gerektirir. Stephen Krasner, "Sovereignty: An Institutional Perspective," *The Elusive State; International and Comparative Perspectives* içinde, James A. Caporaso (Der.), Sage Publications, Newbury Park, CA, London, New Delhi 1989, s. 77-80.

yarı-başkanlık veya başkanlık sistemine geçiş söz konusu olduğunda, bu yeni kurumsal çerçeve içinde faaliyet gösterecek olan aktörlerin sistemin işleyiş ve esaslarını öğrenmeleri zaman alacaktır. Kuşkusuz, bu bağlamda, benzer sistemlerin uygulandığı diğer ülkelerin birikimleri siyasi aktörlere yol gösterebilir ama hükümet sistemlerinin her toplumun kendine özgü koşulları (özellikle siyasi kültür ortamı) içinde farklı bir biçimde işlediği göz önüne alınacak olursa, aktörlerin kurumlara ilişkin bilgilerinin asıl kaynağı “deneme-yanılma” yöntemi olacaktır. Bu durumun, sistemin kısa vadede sağlıklı işlemesi açısından olumsuz bir etki yaratacağı açıktır.

TÜRKİYE’DE HÜKÜMET
SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİ
TARTIŞMALARI OLANAKLAR
VE OLASILIKLAR
ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA NOTU

c. Dış Tepkiler

Türkiye, bilindiği gibi, 1950’lerden bu yana, Avrupa Birliği (AB) içinde yer alma iradesini ortaya koymuş ve 17 Aralık 2004 tarihinde yapılan zirvede, Türkiye’nin bu isteğine AB tarafından resmi bir biçimde cevap verilerek, tam üyelik müzakerelerine başlaması için tarih belirlenmiştir. Türkiye’nin yakın veya uzak gelecekte AB’ye tam üye olup olamayacağı tartışması bir yana, bugün gelinen noktada Türkiye Avrupa’ya ve AB kurumlarına büyük ölçüde angaje olmuş görünmektedir; dolayısıyla, hükümet sisteminde yapılacak herhangi bir değişiklik konusunda – AB’ye hesap verilmese dahi – Birlik’ten ve üye ülkelerden gelebilecek değerlendirme ve tepkiler göz önüne alınmak durumundadır. Birliğin bu konudaki resmi tepkisini şimdiden kestirmek güç olmakla birlikte, şu noktaların altı çizilebilir: AB’ye üye ülkeler arasında, parlamenter sistem kural, yarı-başkanlık sistemi ise istisnadır. AB içinde, ABD’de uygulandığı biçimiyle başkanlık sistemini kabul eden ülke yoktur. Kuşkusuz, başkanlık sistemi de demokratik bir sistemdir; dolayısıyla, demokratik bir biçimde uygulandığı sürece, başkanlık sistemini kabul eden bir ülkenin de AB içinde yer alması olasıdır.¹⁵ Ancak Avrupa’nun, bir yandan tarihi

¹⁵ Darina Malová ve Tim Haughton, “Making Institutions In Central And Eastern Europe, And The Impact Of Europe,” *West European Politics*, vol: 25, no: 2, 2002, s. 101-120.

birikimi, diğer yandan sosyo-ekonomik ve kültürel yapısı, bu coğrafyada başkanlık sisteminin kabulünü ve uygulanmasını neredeyse imkansız kılmaktadır. Birlik içinde ancak yarı-başkanlık sistemi gibi bir karma sistem yaşama şansı bulmakta, bu sistemi kabul eden ülkeler de zaman zaman sistemin işleyişi açısından ciddi sorunlarla karşılaşmaktadır.¹⁶ Dolayısıyla, Türkiye gibi siyasi parti sistemi ve siyasi kültürü açısından başkanlık veya yarı-başkanlık sisteminin sağlıklı işlemesi için gerekli koşulları yeterince sağlayamayan bir ülkede, olası bir hükümet sistemi değişikliğinin AB tarafından eleştirileceği, en azından "hoş karşılanmayacağı" söylenebilir.

d. Hükümet Sistemi Değişikliği ve Demokrasinin Pekişmesi

Siyaset Bilimi literatüründe genel olarak kabul edildiği üzere, demokrasinin pekişmesinin en önemli unsurlarından biri, anayasal düzenin siyasi sistemdeki önemli aktörlerin çoğunluğu tarafından kabul edilmesidir.¹⁷ Anayasal düzen içinde çok önemli bir yer işgal eden hükümet sisteminin benimsenmesi de demokrasinin pekişmesinin bir boyutu olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla hükümet sistemine ilişkin kurumsal yapının istikrarını da demokrasinin pekişmesinin göstergeleri arasında saymak yanlış olmaz. Kuşkusuz, kurumsal değişimin, özellikle anayasal değişimin her zaman demokrasinin pekişmesi açısından olumsuz bir rol oynayacağını söylemek mümkün değildir. Özellikle, demokrasiye geçiş sonrasında yapılan anayasalar, bir takım "doğum kusurları"yla (*birth defects*) doğabilir. Bir başka ifadeyle, bu anayasalar daha başlangıçta toplumdaki önemli siyasi aktörler tarafından benimsenmemiş veya reddedilmiş olabilir. Bu durumda, temel kurumlar üzerindeki bu uzlaş-

¹⁶ *Semi-Presidentialism in Europe*, Robert Elgie (Der.), Oxford University Press, Oxford 1999.

¹⁷ Juan J. Linz ve Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies," *Journal of Democracy*, vol: 7, 1996; Ayrıca bkz., Juan J. Linz ve Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1996.

mazlığın veya çekişmenin demokrasinin pekişmesine engel teşkil edeceği açıktır. Anayasal değişim bu engeli kaldırmak için uygun bir araç sunabilir. Sonuçta, bu olasılıkta, daha geniş bir uzlaşmayla kabul edilen (hükümet sistemi dahil) yeni anayasal kurumlar, siyasi aktörlerin bir bütün olarak demokratik sistemi daha çok benimsemelerine, kendilerini bu sisteme daha fazla ait hissetmelerine yardımcı olabilir.¹⁸ Ancak burada şunun altını çizmek gerekir; bu yapılan değerlendirmeler özellikle yeni demokrasiye geçen ülkeler için doğrudur. Türkiye gibi, nispeten uzun sayılabilecek bir demokrasi tecrübesine sahip, ancak hala demokrasisi tam olarak pekişmemiş bir ülkede¹⁹ hükümet sistemi değişikliğinin demokrasinin pekişmesini olumlu değil, olumsuz yönde etkilemesi olasıdır. Bir başka deyişle, Türkiye'de demokrasi tecrübesiyle büyük ölçüde iç içe geçen 80 yıllık parlamenter geleneğin bir kenara bırakılıp farklı bir geleneğin kapılarının zorlanması pekişme sorununu çözmek şöyle dursun, sorunun ağırlaşmasına neden olabilir.

Sonuç

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız gibi, hükümet sistemi değişikliği sonucu ortaya çıkabilecek maliyet, bu değişimi gerçekleştirmek isteyenlerin elde etmek istedikleri fayda ile karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. Dolayısıyla, mevcut yolu terk edip, bir başka yola girmek, çekici veya kabul edilebilir bir alternatif olmaktan uzaktır. Öyleyse yapılması gereken, "yol-dışı" (*off-path*) bir çözüm yerine, "yol-ıç" (*on-path*) bir çözümü benimsemektir.²⁰ Bir başka deyişle, hükümet sistemine ilişkin

¹⁸ Bu konuda geniş bir çözümleme için bkz., Levent Gönenç, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, Martinus-Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, The Hague, London, New York 2002.

¹⁹ Türkiye'de demokrasinin pekişme sorunları için bkz., Ergun Özbudun, "Turkey: How Far from Consolidation?" *Journal of Democracy*, vol: 7, no: 3, 1996, s. 123-138; Ergun Özbudun, *Contemporary Turkish Politics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London 2000.

²⁰ "Yol-ıç" ve "yol-dışı" kurumsal değişim ayrımı için bkz., Johannes Lindner, "Institutional Stability and Change: Two Sides of the Same Coin," *Journal of European Public Policy*, vol: 10, no: 6, 2003, s. 912-935.

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET
SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİ
TARTIŞMALARI OLANAKLAR
VE OLASILIKLAR
ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA NOTU

mevcut kurumsal yapıda radikal bir değişime gidilmeden, küçük ama etkili değişikliklerle, değişimi gerekli kılan sorunların üstesinden gelinmeye çalışılmalıdır. Bu bağlamda, bazı akademisyen ve siyasetçiler tarafından savunulan "parlamentarizmin rasyonelleştirilmesi" bir çözüm olarak önerilebilir²¹. Yapıcı güvensizlik oyu gibi mekanizmalarla "etkin yönetim" ihtiyacının karşılanması Türkiye'nin içinde bulunduğu şartlar içinde izlenecek en uygun yol gibi görünmektedir.²²

²¹ Evgeni Tanchev, "Parliamentarism Rationalized," *East European Constitutional Review*, Winter 1993, s. 33-35.

²² Bu ve benzeri çözüm önerileri için bkz., Yazıcı, *age.*, s. 168-181.

BAŞKANLIK REJİMİ: TÜRKİYE’NİN DİKTATÖRLÜK TEHDİDİYLE SINAVI*

Ersin KALAYCIOĞLU**

Giriş

Türkiye’de siyasal rejim arayışları iktisadi gelişme ve dış politika sorunları ile karşılaşılan dönemlerde, anayasal düzeni meşru olarak algılamayanlar tarafından siyaset gündemine 1960’lardan beri taşınmıştır. Ancak, siyaset adamlarının bu tartışmaları fırsat bilerek kendileri için uygun gördükleri siyasal rejim uygulamaları önermeleri 1980’lerden sonra Cumhurbaşkanı Özal ile başlamıştır. Kısa sürede şirket yöneticileri, işadam ve kadımları, köşe yazarları, sivil toplum kuruluşları arasında yaygınlaşan ve nihayet Cumhurbaşkanı Demirel tarafından da propagandası yapılan başkanlık rejimi önerisi ortaya çıkmıştır. Bu görüşe göre Türkiye demokratik rejimini parlamenter demokrasi olarak “Westminster modeli” İngiliz demokrasisine dayayarak yanlış yapmıştır. Bunun yerine Türkiye “başkanlık rejimi”ne geçmeliydi. Bazılarına göre, Türkiye’de demokrasi geliştğinde Başkanlık rejimine geçilmesi uygun olacaktır. Dolayısıyla, Başkanlık rejimi adeta bir tür gelişmiş demokrasi biçimi olarak takdim edilmektedir. Bu arada Fransa’dan etkilenen akademik çevreler ve yazarlar arasından “yarı-başkanlık” önerisinde bulunurlar da çıkınca öneriler çoğalmıştır. Nihayet, 1990’ların sonlarında Doğru Yol Partisi de, bir ara, “yarı-başkanlık” rejimi önerisini benimseyen bir görüntü çizdi.

* Bu yazıda yazarın “Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi” *İktisat Dergisi*, no: 338, (Nisan, 1999): 5-20 çalışmasından yararlanılmıştır.

** Işık Üniversitesi.

Ancak, Cumhurbaşkanı Demirel'in görev süresinin bitmesi ve Türkiye'de başlayan yeni ekonomik ve siyasal çalkantılar rejim tartışmalarını geri plana atarken, Adalet ve Kalkınma Partisi 2002'de iktidara geldi. Kısa bir süre sonra da, AKP Başkanı Erdoğan "başkanlık rejimi"nin Türkiye için iyi olacağı fikrini ileri sürdü. Ancak, gördüğü tepki üzerine, bu konuyu kısa süre içinde kapattı. Sonra, Aralık 2004'te Türkiye'nin Avrupa Birliği'nden gün alacağı anlaşıldığında Adalet Bakanı yine aynı başkanlık rejimi arayışını dillendirdi. Bu kez, bürokrasi- de bulunduğu ileri sürülen ataleti eleştiren Başbakan Erdoğan yine bu fikirlere destek verdi. Bir süre tartışılan bu konunun yarattığı yapay gündem istikrar gibi görüntülere tehlikeli olabileceği anlaşıldığından olacak, bir anda gündemden, herhalde tekrar günün birinde yine ısıtılıp önümüze konulmak üzere geri çekildi.

Bu makaleyle bir yılan hikayesine dönen başkanlık rejimi konusuna siyaset bilimciler tarafından yapılan araştırmaları aktararak ve Türkiye'ye ne gibi etkilerde bulunabileceğini göstermek suretiyle düşünülen yanlış tanımlar, beklentiler, mantık hatalarının sergilenmesine, bir nebze de olsa, katkıda bulunmayı umuyoruz.

Başkanlık Rejimi: Nitelikleri ve Gelişimi

Başkanlık rejimi "Westminster modeli" demokrasinin XVIII. yy. sonundaki koşullarına bir tepki olarak, İngilizler'e karşı verilen bağımsızlık savaşından da etkilenerek, Amerika Birleşik Devletleri'nde üretilmiştir. Aslında, Başkanlık rejimi de Westminster modelinin siyasal kültür ortamının ve siyasal zihniyetinin bir ürünüdür. Başkanlık rejimi, Westminster modelinin bazı özelliklerinin aynen korunması ve bazılarının da değiştirilmesiyle inşaa edilmiştir (1984: 20-23). Bu rejim yasa, yürütme ve yargı organlarının tamamen birbirlerinden bağımsız ve eşit siyasal güce sahip oldukları bir düzenlemedir. Westminster modelindeki yasama-yürütme iç içeliği ve kuramsal olarak yasamanın, uygulamada ise yürütmenin üstünlüğü

yerine yasama ile yürütmeden hiçbirisinin bir diğerine üstün gelememesi, dolayısıyla bir denge ve denetim sağlanmak suretiyle her türlü iktidar yığılmasının (temerküzü) ve istibdat olasılığının engellenmesi esasına dayanır. Buna göre, dolaylı halk oyuyla seçilen Başkan, yasama organına (Kongre) kanun teklifi sunamaz, yasama organını feshedemez, kanun kuvvetinde kararname çıkaramaz, veya erken seçime karar veremez. Yasama organı içindeyse ayrıca bir denge güdülmüş, federal bir devlet yapısı içinde bir alt bir de üst meclisten oluşan bir yasama organı öngörülmüştür. Temsilciler Meclisi (alt meclis) nüfus büyüklüğü eşit olan tek sandalyeli (dar) bölgelerden seçilen, dolayısıyla nüfusa orantılı ve daha fazla nüfusu olan eyaletlere daha fazla temsil olanağı sağlarken, Senato, her eyaletten nüfus ve toprak büyüklüğüne bakmaksızın eşit sayıda seçilen ikişer senatörden oluşturulmak suretiyle eyaletlerin eşit temsilini sağlamaktadır. Lijphart'ın dengeli iki meclislilik diye ifade ettiği bu durum (aynı eser: 21), Westminster modelinin soylular üst meclisi (Lordlar Kamarası) yerine bölgesel (Federalist) temsile dayalı bir üst meclis yaratma çabasının bir ürünüdür. Amerikan Devrimi'nin idealleri ve o tarihteki ABD sosyo-ekonomik yapısıyla Westminster modelini bağdaştırmayı, hatta demokratikleştirmeyi tasarlayan ABD Anayasası yapımcılarının bu yola gittiklerini söylemek yanlış olmayacaktır (Huntington, 1968: 96).

Amerikan Başkanlık rejiminin siyasal temsili gerçekleştirilmekte çoğunlukcu ve dar bölgesel seçim sistemini benimsemesi ve iki partili bir yapıda olması da, Westminster modeline olan yakınlığın veya onun bir yapısal türevi olduğunun bir diğer göstergesidir. Üstelik ABD o tarihte İngiltere'de geçerli olan ikincil seçmenler (Electoral College) kurumunu da seçim sistemine almış ve İngiltere bu uygulamayı terk etmiş olmasına karşın hala korumaya devam etmiştir. Dolayısıyla, ABD Başkanı doğrudan halk oyuyla seçilmemektedir. Seçmenler sadece ikincil seçmenleri (Electoral College) belirlemede, Başkan ise ikincil seçmen oylarıyla belirlenmektedir. Bu konuda çıkacak olan sorunlar ise Kongre tarafından sonsal (nihai) karara bağlanmaktadır. Bu durumda, 2000 Başkanlık seçimlerinde

BAŞKANLIK REJİMİ:
TÜRKİYE'NİN DİKTATÖRLÜK
TEHDİDİYLE SINAVI

olduğu gibi halkın çoğunluğu Demokrat aday Gore'a oy verdiği halde, ikincil seçmen oylarından daha fazlasını alan Cumhuriyetçi aday Bush, Yüce Mahkeme'nin de (Supreme Court) müdahalesi ve Kongre'nin oylaması sonucunda seçimi kazanabilmektedir.

Siyasal kararların alınmasında halk her zaman son sözü söylememekte, zaman zaman son söz Başkan'ın önerisi ve Senato'nun onayı ile seçilen Yüce Mahkeme (Supreme Court) yargıçlarına, yani yargıya düşmektedir. Zaten Başkanlık rejimi ancak yasama-yürütme-yargı üçlüsünün uzlaşabildiği zaman çalışmakta, aksi halde ABD'de çok kullanılan bir terimle kenetlenerek (gridlock) çalışmaz hale gelmektedir. Başkanlık rejimini tasarlayanlar için amaç 18. yüzyıldaki Kral III. George yönetimindeki İngiliz idaresi gibi bir *"istibdat"* (tyranny) rejiminin ortaya çıkmasını engellemektir. Onun için Başkanlık rejimi tasarlayıcısı Amerikalılar için *"iyi hükümet"* etkin karar veren, dediğini yaptıran hükümet değildir. Bu görüşe göre iyi hükümet *"birbirini denetleyen, dengeleyen"* ve hatta frenleyen güçlerin, çatışan çıkarların uzlaşabildiği konularda kanun yapabildiği, diğer konularda ise hiçbir şey yapamadığı hükümettir. Başkanlık rejiminde esas olan gücü frenlemek suretiyle özgürlükleri ve halkı ceberrut yönetimin zulmünden korumaktır, yoksa ben *"milli iradeyi temsil ediyorum"* deyip astığı astık kestiği kestik bir iktidar oluşturmak değildir. Zaten bu *"milli irade"* terminolojisi ABD siyasetinde kullanılan bir kavramlaştırma da değildir.

Bu rejimin ABD'nin geniş coğrafyasına, federal yapısına, XVIII. yy. sonundaki demokrasi ideali algulamalarına, ve yükselmekte olan orta sınıf değerlerine dayalı bir Westminster modeli uygulaması olduğunu söylemek yerinde olacaktır. ABD Başkanlık rejiminde referandum gibi bir kurumun, tıpkı Westminster demokrasisindeki gibi, yerinin hatta uygulama nedeni veya mantıksal gerekçesinin bulunmayışı da onun ne kadar Westminster modeline benzediğinin ayrıca kanıtıdır. ABD Başkanlık rejimini 1770'ler Amerikasının siyasal kültür birikiminin, iktisadi ve siyasal gerekliliklerine göre kopyalanmış bir Westminster modeli olarak tanımlamak daha gerçekçi

olacaktır (Huntington, 1968: 96-98). Sömürge sonrası demokrasi deneyimlerinin, sömüren ülkedeki modelin bir kopyası olarak başlamasının basit bir tesadüf olmamasını da doğal kabul etmek gerekir. Bu açıdan bakıldığında, Başkanlık rejiminin Westminster parlamenter demokrasisinin bir özel hali olduğu sonucuna varmak yanlıcı olmayacaktır.

Başkanlık rejimini yarı-başkanlık rejiminden bazı bakımlardan ayrılan bir tasarım (design) olarak anlamamız gerektiğini de burada vurgulamak isteriz. Yarı-başkanlık rejimi hem başkanlık rejiminin seçilmiş yürütme ve devlet başkanına dayanan, ancak parlamenter rejimlerde görülen yürütmeye tabii hale gelmiş güçsüz bir yasama organı fikri ile bağdaştırılarak, adeta seçilmiş krallık gibi bir yapıdır. Bu türün ilk örneklerini Almanya (Weimar Anayasasıyla) ve Finlandiya 1919 yılında hayata geçirmişlerdir. Ancak, dünyada en fazla tanınan yarı-başkanlık rejimi halen 1958 Fransız Anayasası ile Beşinci Cumhuriyet uygulamalarına konu olan rejimdir. Weimar rejiminin bir yarı-başkanlık rejimi olduğu, belki de Nazi Partisi'nin iktidara yürüyüşünü engelleyemediğinden olacak, yarı-başkanlık tartışmalarında hiç sözü edilmeyen bir husus olagelmıştır. Fransa'daki uygulama, bu ülkenin 1950'lerde kaybetmeye başladığı sömürgelerinin oluşturduğu küçülme döneminden de etkilenen siyasal bunalımın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Dördüncü Cumhuriyet'in istikrarsız hükümetlerinin ve güçlü fakat çok partili yasama organının Fransa'nın yönetilmesini zorlaştırdığı düşüncesiyle hareket ederek, bir ulusal kahraman olan General Charles de Gaulle'ün liderliğinde istikrarlı hükümet uygulamasını yerleştirmek üzere yarı-başkanlık rejimi kurulmuştur (Hayward, 1983: 14-17; Pickles, 1962: 26). Bu rejim doğrudan doğruya de Gaulle'ün beklenti ve direktifleri esas alınarak yapılan bir anayasaya dayanmaktadır. Özellikle 1962 değişikliğinden sonraki Fransız Anayasası halk tarafından yedi yıllığına seçilen bir başkan, (ki 1990'larda beş yıla indirilmiştir), halk oyuyla seçilen bir Millet Meclisi ve Senato'dan ibaret çift meclisli bir yasama organı, başkanın atadığı ve yasama organına karşı güvenoyu ile sorumlu, fakat başkan tarafından azledilebilen bir başbakan ve bakanlar kurulu ve ba-

ğımsız yargıyı öngörmektedir. İki türlü çoğunluk ve dar bölge esasına göre yapılan seçimlerle nisbi temsil adeta korunurken, başkanlık kurumunun olağanüstü yetkilerle donatıldığı görülmektedir (Pierce, 1968: 48-67; Hayward, 1993: 36-75).

Fransız yarı-başkanlık rejiminde en kritik kurum meclisi feshetmek, erken seçime gitmek, halkoyuna (referandum) başvurmak, savunma ve güvenlik politikalarıyla dış politikayı yönetmek yetkileriyle donatılmış olan Başkanlık kurumudur (Hayward, 1993: 38-45). Böylece yürütme ikiye ayrılmış, bir Başkan ile bir Başbakan ve Bakanlar Kurulu oluşturulmuş ve Başkan'ın yönetiminde çalışarak hükümet etmek durumuna getirilmiştir. Yasama organının yetkileri 1958 Fransız Anayasası'nda sayılan yasa yapma alanlarıyla sınırlandırılmış, denetim yetkileri de hem Millet Meclis'i ve Senato'nun seyrek toplanması suretiyle, hem de Başbakan ve Bakanlara soru sormayı sıkı denetim altına alıp, az sayıda sürekli komisyonun da hükümet taslaklarına sadece değişiklik tavsiye etmesiyle sınırlandırılan bu kurumun siyasal etkinliği ortadan kaldırılmıştır (Machin, 1993: 120-49; Howorth, 1993: 150-89). Fransız siyaset bilimci ve anayasacıları buna "*yasamanın rasyonelleştirilmesi*" adını taktarken, bu duruma "*yasama organının yetkilerinin budanması*" demek daha yerinde olacaktır. Yarı-başkanlık rejimiyle yapılan, bir çift başlı yürütme oluşturulması, onun da kanun kuvvetinde kararname ve referandumlarla ülkeyi yönetme yetkisiyle donatılması, yasama organının da yasa yapımı ve yürütme denetimi konusunda etkinliğini ortadan kaldırarak, yürütmenin kendisine danışmadan aldığı kararları onaylayarak onlara meşruluk kılıfı giydiren bir "*süper noter*" haline dönüşmesini sağlamaktır.

Yarı-Başkanlık tasarımı yargı bağımsız olmakla birlikte, özellikle Anayasa Mahkemesi Başkan tarafından seçilen üyelerce oluşturulan bir heyet olduğundan, özellikle General de Gaulle'ün iktidarında ona sorun çıkartmamayı, Anayasa'yı uygulamaya tercih etmiştir (Rasmussen ve Moses, 1995: 340). Böylece, etkin yasama ve yargı denetiminden kurtulan General de Gaulle, 1958-1969 arasında, mutlaki monarşideki kralları

kıskandıracak yetkilerle donatılmış olarak gönlünce Fransa'yı yönetmiştir. Ancak, bu mutluluk çemberi 1969 öğrenci hareketleri ile kırılmış, de Gaulle de önce Almanya'daki Fransız birliklerine sığınmış, kısa bir süre sonra da yapılan bir referandumu bahane ederek istifa etmek zorunda kalmıştır. Bu görüntüsüyle, yarı-başkanlık modeli Fransa'nın belirli bir siyasal döneminde o dönemin sorunlarını çözmek için üretilmiş bir görüntü arz etmektedir. Bu nedenle, yapılan tasarımı gerek Westminster modeli, gerek genel olarak temsili parlamenter rejim modeli, gerek Başkanlık rejimi tasarımlarından yararlanarak kurulmuş bir melez rejim olarak kabul etmeliyiz.

BAŞKANLIK REJİMİ:
TÜRKİYE'NİN DİKTATÖRLÜK
TEHDİDİYLE SINAVI

Parlamenter ve Başkanlık Rejimi Karşılaştırmaları

Başkanlık rejiminin Türkiye için ne anlam ifade edebileceğini anlayabilmenin en etkin yolu onu parlamenter rejimlerle, yani Türkiye'nin de bugün sahip olduğu demokrasi modeli uygulamalarıyla, karşılaştırmaktan geçmektedir. Gerek Başkanlık, gerek parlamenter rejimlerin "*en iyi uygulamalarını*" karşılaştırmak suretiyle bu demokrasi uygulamalarının güçlü ve güçsüz yanlarını görebilmemiz ve bunlardan Türkiye için sonuçlar türetmemiz mümkün olabilecektir.

Çizelge 1'de sunulan özet görüntü Parlamenter rejimle Başkanlık rejimleri arasındaki farkları, temel ölçütler itibarıyla sunmaktadır. Bu çizelgedeki sıralamayı esas alarak incelemeyi sürdüreceğiz olursak, ilk önemli fark parlamenter rejimlerde siyasal meşruluğun tekil bir adresi bulunurken, siyasal meşruluğun başkanlık rejimlerinde tam bir çift veya çok başlılık sergilediği hususunda göze çarpmaktadır. Parlamenter rejimde halk parlamentoyu seçerek ona meşru siyasal yönetimi oluşturma yetkisini vermektedir. Oysa, Başkanlık rejimlerinde halk hem parlamentoyu, hem yürütmeyi ve bazılarında yargı organını oluşturan üyeleri seçerek, her birinin meşru, yönetme yetkisini doğrudan halktan aldığını iddia eden eşit güçte siyasal merciler yaratılmaktadır. Bunlar arasında çıkacak olan bir uyuşmazlığın çözümü ancak halka başvurarak, yani seçimlerde olabilecektir.

Başkanlık rejimlerinde hem Başkan, hem de yasama organı çoğunluğu kendisini halkın seçimle iş başına getirilmiş "gerçek" ve meşru temsilcileri olarak kabul etmektedir. Üstelik,

Çizelge 1: Yerleşik Demokrasiler'de Parlamenter ve Başkanlık Rejimi Karşılaştırmaları

Demokrasilerde Rejim Tipi

Karşılaştırma Ölçütleri	Parlamenter Rejim	Başkanlık Rejimi
siyasal merciler arasında meşruluk dağılımı	Tekil Meşruk Kaynağı (resmen Yasama uygulamada Başkan)	Çif başlı meşruluk resmen Yürütme - Yasama - Yargı uygulamada Başkan-Kongre - Yüce Mahkeme veya Başkan-Başbakan)
Yasama - Yürütme İlişkilerin de Felç, Kilitlenme (Glidlock)	Yok	Var (Latin Amerika'da adeta Yasama - Yürütme savaşları var)
Görev Süreleri	Esnek	Katı
Hükümet İstikrarsızlığı	Var (Kabine büyüklüğü artkça istirarsızlık, artkça istirarlı)	Yok
Sıfır Toplamlı Oyun	Yerleşik demokrasilerde yok	Tüm örneklerinde var (ABD istisna)
Siyasal İstikrarsızlık	İtalya'da Çok İngiltere'de Az Hindistan'da Az	ABD'de Az, Tüm Üçüncü Dünya Ülkeleri'nde Çok
Yaşam Ümidi	Çok Partili: 111 yıl Çift Partili: 55 yıl	Çok Partili: 15 yıl Çift Partili: 26 yıl

Yaşam Ümidi	Ekonomik Küçülme: 26 yıl	Ekonomik Küçülme: 16 yıl	BAŞKANLIK REJİMİ: TÜRKİYE'NİN DİKTATÖRLÜK TEHDİDİYLE SINAVI
	Ekonomik Büyüme: 143 yıl	Ekonomik Büyüme: 24 yıl	

Kaynaklar: Linz, (1990a ve 1990b: *passim*), Riggs (1992: 216-222), Powell, (1982: Bölüm 4, 7,8 ve 9), Lijphart, (1984: Bölüm 5), Mainwaring (1993: *passim*), Przeworski, et. al. (1996: 46).

her ikisi de halka ayrı ayrı şeyler vaad etmişlerse, -ki bu durum Başkan'ın bir partiden, Meclis çoğunluğu'nun bir başka partiden olması durumunda mutlaka ortaya çıkmaktadır- o zaman yürütmenin istediği yasalar yasama organundan çıkmamaktadır. Bu halde, kendisini halkın meşru temsilcisi olarak gören Başkan vaad ettiklerini yerine getiremeyen ve giderek siyasal güç kaybeden bir konumda bulunmaktadır. Bu durumdan çıkmak için, kendi meşru temsilcilik konumundan hareketle Meclis'i es geçen kanun kuvvetinde kararnameleler veya kararlara dayanarak ülkeyi yönetmeye kalkışmakta, yahut, pek çok Üçüncü Dünya ülkesinde olduğu gibi Meclis'i fesh ederek tek başına ülkeyi yönetmeye başlamaktadır (Linz, 1990a: 53-58). Çift-başlı meşruluk bir meşruluk ve yönetim bunalımının hazırlayıcısı olmaktadır (Linz, 1990b: 86).

Bu durum bizi çizelgenin ikinci şikkına getirmektedir: Başkanlık rejimlerinde çift başlı meşruluk sık sık yasama-yürütme uzlaşmazlıklarına hatta çatışmasına yol açmaktadır. Bunlar bazen ciddi boyutlara ulaştığında bütçe yasaının yasama organundan geçememesine ve memur maaşlarının bir veya birkaç ay ödenememesine neden olmaktadır. Nitekim, 1995 ve 1996 yıllarında bu tür bir yasama-yürütme uzlaşmazlığından ötürü ABD hükümeti federal memurlarına zorunlu izin vererek maaşlarını birkaç aylık sürelerle ödeyememiştir. Parlamenter rejimlerdeyse, özellikle parti hükümeti söz konusuysa, bu tür bir kilitlenme söz konusu olmamaktadır. Başbakan hem Bakanlar Kurulu'nun, hem de Meclis'in çoğunluğunun desteğine sahip olarak hareket etme konumunda olduğundan bir yürütme-yasama çatışması yaşanmamaktadır. Ancak, koalisyon hükümetlerinde yer alan siyasal partiler arasında

bir uyumsuzluk olduğunda gerek yasama içi, gerek yürütme içi ilişkilerin bir uzlaşmazlığa sürüklenmesi söz konusudur. O zaman da, o koalisyon hükümetinin yerine yasama organında çoğunluğa sahip yeni bir koalisyon hükümeti kurularak sorun aşılabilir. Daha ciddi bir kilitlenme halinde erken seçime gidilerek seçmenlerin oylarıyla bu duruma bir çözüm getirilmesi yoluna gidilebilir.

Parlamente rejimlerinde erken seçim yasama çoğunluğuna sahip olan partinin - uygulamada o parti grubunun başkanı da olan Başbakanın - tasarrufundadır. Sadece, Fransız yarı-Başkanlık rejiminde yasama organında hiçbir grubun lideri konumunda olmayan Başkan'ın parlamentoyu fesih yetkisi vardır. Başkanlık rejimindeyse Başkan yasama organını feshederek erken seçime gidemez. Zaten Başkan'ın görev süresi hiçbir Başkanlık rejiminde siyasal kilitlenme, sistemin felç olması, yasama-yürütme uzlaşmazlığı gibi nedenlerle kısaltılamaz. Başkan'ın kendisi süresini bir erken seçime gitme kararı olarak da kısaltamaz. Çizelge'nin üçüncü şikkında belirtilen görev süresi katılık ve esnekliği bu farkı vurgulamaktadır. Başkanlık rejiminde Başkan'ın görev süresi belirli ve değişmez bir süredir. Hiçbir Başkan bu süreden önce, kötü yönetim, basiretsizlik, yasama-yürütme uyumsuzluklarının rejimin çalışmasını engellemesi gibi nedenlerle görevden alınmaz. Bu durum, yasama - yürütme uzlaşmazlıklarının çözümsüzlüğüne katkıda bulunmaktadır. Başkan'ın son derece zahmetli bir yolla görevinden uzaklaştırılabilmesi nedeniyle, görevini ihmal, kötüye kullanması, hastalık gibi nedenlerle yerine getiremeyecek hale gelmesi gibi durumlarda bile yıllarca Başkanlığa devam edebilmesi söz konusu olmaktadır. Demokrasinin pekişmediği Latin Amerika ülkeleri gibi ortamlardaysa, bu durum yasama-yürütme arasındaki ilişkileri iyice dejenere ederek adeta bir savaş ortamına doğru çekmeye yardım etmektedir. Başkan'ın bir partiden, yasama çoğunluğunun başka partiden olduğu durumlardaysa, yasama organı Başkan'ın seçimi sırasında önerdiği programı gerçekleştirilmesine sürekli olarak direnmekte, bu durumda Başkan değiştirilemediği, yasama organı feshedilerek seçime gidilemediği için ülkede yeni yasalar çıkamaz

hale gelmektedir. Bu durumda, ya askeri müdahale olmakta, ya da Başkan, yasama organını hiçe sayarak yasal olmayan bir dizi politikayı uygulamaya sokarak, hem tam bir keşmekeşe neden olmakta, hem de keyfi bir tek adam yönetimi (dikta) ihdas etmektedir (Linz, 1990a: 53-57). Nitekim, 1945 sonrası Üçüncü Dünya ülkelerinde kurulmuş olan tüm yeni Başkanlık rejimleri askeri darbe veya tek parti rejimlerine dönüşerek çökmüştür (Riggs, 1992: 216-22). Oysa, parlamenter rejimlerden hiç olmazsa dörtte biri ayakta kalmayı başarmıştır. Üçüncü Dünya ülkeleri arasında, Hindistan'daki Westminster modeli uygulamasına benzer tek bir Başkanlık rejimi uygulamasına dayalı bir demokrasi örneği bulunmamaktadır.

Parlamenter rejimlerde Başbakan kötü idare gösterdiğinde ya partisi içinden, ya da yasama organından gelen tepkilerle görevini kaybetmekte, ya da erken seçime gitmeye zorlanmaktadır. Bu durumdaysa, Başbakan'ın partisi seçimi kaybettiğinde yeni bir hükümetin kurulması yoluyla kötü yönetim ortadan kaldırılmaktadır. Bu yolla çok daha esnek ve halkın tepkilerine daha kolay uyarlanabilen bir rejim uygulaması mümkün olabilmektedir. Görev sürelerindeki bu esneklik hem demokrasinin işleyişini kolaylaştırmakta, hem de halkın taleplerine olan duyarlılığı yüksek ve demokrasi idealine daha fazla yaklaşan bir uygulamanın ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ancak, bu durumda parlamenter rejimlerde hükümetler daha kısa sürelerle görev yapmakta, Başkanların kabinelerine oranla Başbakanların kabineleri daha kısa ömürlü olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Parlamenter rejimlerde hükümet istikrarsızlığı daha fazla olduğu söylenebilir. Ancak, hükümet istikrarsızlığının fazla olması rejimin kamu tepkilerine duyarlı ve esnek görev süreli bir içeriği olmasından kaynaklanmaktadır. Görev süresi esnek olmayan ve istikrarlı hükümetler üreten Başkanlık rejimlerinde Kabinelerin halkın katılımına bu ölçüde duyarlı olduğunu gösteren bir kanıt bulunmadığı gibi, bu katılımın yasama-yürütme sürtüşmesini alevlendirerek rejimin kenetlenip kilitlenmesine (gridlock) katkıda bulunduğu da görülmektedir.

Ayrıca, parlamenter rejimler, özellikle koalisyon hükümetleri aracılığıyla bir çok siyasal partiye hükümet olma olanağını sunmaktadır. Başkanlık rejimleri yürütmeyi tek bir parti liderinin denetimine terkeden bir uygulama olarak, seçimler sonunda en çok oy alanın büyük bir güç kazandığı, geri kalanların ise büyük kayıplara uğradığı bir rejimdir. Bu durumda siyasal sistem adeta "sıfır toplamlı oyun" benzeri bir konuma gelmektedir. Başkanlık seçimlerini kazanan bir lider, bir parti, ve hatta bir kabile veya cemaat büyük bir güç ve devletin tüm olanaklarını kullanma fırsatı yakalarken, geri kalan tüm lider ve partiler uzun süre iktidar ve devlet olanaklarından uzak kalmaktadırlar. Bu durumda da iktidar ve muhalefet ilişkileri gerilmekte, özellikle diğer lider ve partilerin yasama organında etkin olma durumları da olursa, sert bir muhalefet ile Başkan'ın karşısında yer almaktadırlar. Özellikle, pekişmemiş demokrasilerde bu durum yasama-yürütme çatışması hatta savaşına yol açan bir ortama dönüşmektedir. Seçim kazanma ve kaybetmenin rizikosunu arttıran Başkanlık rejimi uygulamaları demokratik rejimin aşırı gerilmesini sağlayarak yaşam süresini de ciddi bir biçimde azaltmaktadır (Przeworski ve arkadaşları, 1996:39-53). Nitekim, Mainwaring'in bir saptamasına göre 1992 itibarıyla 25 yıldır kesintisiz işleyen 31 adet demokrasi mevcuttur. Bunlardan 24 tanesi (%77.4) Parlamenter rejimle, 4 tanesi (%12.9) Başkanlık rejimiyle, 3 tanesi (%9.7) de Yarı-Başkanlık rejimi veya onun bir türevidir olan bir tasarımla yönetilmektedir (1993: 205). Üstelik, 1992 yılında, dünyada 44 demokrasi parlamenter rejimle, 31'i Başkanlık rejimiyle, 3'ü Yarı-başkanlık rejimiyle ve 4 tane de bu rejimlerin melezi olabilecek nitelikte demokratik rejim bulunmaktadır (Aynı eser: 205).

Bu duruma istisna olabilecek tek uygulamanın bir ölçüde ABD'de uygulanan Başkanlık rejimi olduğunu söyleyebiliriz. Federal bir yapıda olan ABD siyasal sistemi vatandaşın yararını ilgilendiren bir çok hususu eyaletler yönetimlerine bırakmış olması nedeniyle Başkanlık yarışından doğacak olumsuz etkileri asgariye indirmiş bulunmaktadır. Bu durumda federal memurların maaşlarının ödenenmemesi sadece pasaport alacak olan ve benzeri işleri bulunan ufak bir vatandaş kitlesini ilgi-

lendirirken, günlük yaşantıya hiçbir önemli etkisi olmamasını sağlamıştır. Merkezi ve üniter bir yönetim altında memur maaşlarının ödenememesi gibi sıkıntılarla kronik olarak karşılaşan bir sistemdeki siyasal uzlaşmamanın etkilerinin çok daha fazla hissedileceğini tahmin etmek hiç de zor olmayacaktır. Nitekim, Latin Amerika ülkelerindeki Başkanlık rejimi uygulamaları bu tür zıtlasmalar yüzünden periyodik olarak zora girmekte ve demokrasi kesintiye uğramaktadır (Linz, 1990b: 89-90). Nitekim, Mainwaring'ın çalışmasında Başkanlık rejimlerinin özellikle bunalımları göğüslemekte, Parlamenter rejimlere oranla zaafı olduğu sonucuna varılmaktadır (1993: 207).

Genel bir değerlendirme yapıldığında, bizzat rejimin tasarımı ve işleyiş esprisi nedeniyle Başkanlık rejimlerinin hükümet istikrarı sağlarken siyasal istikrarsızlığa yol açtıkları görülmektedir. Siyasal istikrarsızlık ve hatta bunalımla karşılaştıklarında Başkanlık rejimlerinin özellikle zafiyet içinde kaldıkları anlaşılmaktadır. Nitekim, bir bunalımı çözmek için Başkan'ı uzaklaştırmak zorunluğu ile karşılaşıldığında tüm rejimin sallandığı, istifa etmek konusunda ayak direyen bir Başkan'a karşı hiçbir kurumsal formül bulunmadığı, üstelik Başkan istifa ettiğinde yerine geçecek olan Başkan yardımcısının da yeterli meşruluğu olmadığı için bunalımın daha da derinleşme eğilimi taşıdığı, yine Mainwaring tarafından saptanmıştır (1993: 207-08). Üstelik, ikiden fazla siyasal partinin parlamentoda yer aldığı, yani çok partili sistemlerde Başkanlık rejimiyle demokrasinin istikrarının birarada gitmediği de kanıtlanmış bulunmaktadır (Mainwaring, 1993: 210-212; Przeworski, et. al., 1996: 46).

Parlamenter rejimlerse, hükümet istikrarsızlığına daha fazla meydan verirken, demokrasinin istikrar içinde çalışmasını sağladıkları göze çarpmaktadır. Parlamenter rejimler Başkanlık rejimlerine oranla daha uzun ömürlüdürler. Bunalımla karşılaştıklarında hükümetleri feda ederek, demokrasiyi kurtarmak ve bunalımı aşmak için daha fazla kurumsal çözüm üretme yeteneğindedirler. Üstelik, çok partili ortamlar Parlamenter rejimle uyumlu olarak hem bunalımları daha kolay çözmekte, hem de demokrasinin istikrar içinde yönetmesine fırsat tanımaktadırlar

(Powell Jr.: 1992: 235). Powell Jr., 1982'de yayınlanan ve 1945 sonrası demokrasilerin karşılaştırılması açısından en kapsamlı araştırmalar arasında gösterilen çalışmasında Parlamenter rejimlerin nisbi temsil sistemine bağlı seçim uygulamalarıyla birlikte, şiddete başvurmadan yönetmeyi ve kamu düzenini korumayı Başkanlık rejimlerinden daha iyi sağladığı sonucuna varmaktadır (B. Powell Jr., 1982: Bölüm 4 ve 154-174). Üstelik çift ve çok partililik açısından Parlamenter rejimlerin istikrar ve bunalım performanslarının farklı olmadığı da daha sonra saptanmış bulunmaktadır (Mainwaring, 1993: 223).

Sonuç

Yürütmenin de yasama gibi halk oyuyla belirlendiği rejimler siyasal yetkilerin kullanımında bir çift başlılık ve bundan doğan bir meşruluk sorununa yol açmaktadır. Türkiye başkanlık rejimine geçtiğinde "*milli irade*"nin kimde "*tecelli ettiği*" tartışması sonlanmayacak, sadece katmerlenecektir. Halkın seçtiği Başkan da, halkın seçtiği Meclis de kendisinin "*milli irade*"nin temsilcisi olduğunu iddia edecektir. Bu çok daha derin ve sürekli bir çatışmaya yol açmaya eğilimlidir. Latin Amerika Başkanlık rejimleri bu duruma düştüklerinde sistem kilitlenmekte ve askeri darbe ile çözüm aranmaktadır.

Çok partili bir sistemde başkanlık rejimi içinde kalarak demokrasisini ayakta tutabilen hiçbir az gelişmiş ülke örneği bulunmamaktadır. Özellikle, Başkanlık rejimi çok partili bir sistemle bağdaşmamaktadır. Türkiye çok partililik eğilimi olan bir ülkedir. Bu yapıda hiçbir ülke başkanlık rejimini çalıştırmadığı için Türkiye'de de başkanlık rejimi müthiş bir siyasal ve kurumsal istikrarsızlık ortamına sürüklenecek ve çökmeye eğilimli olacaktır.

Yürütmenin de yasama gibi halk oyuyla belirlendiği rejimlerde, görev sürelerindeki uzunluk ve katılık, halkın siyasal liderlerden, özellikle başkandan hesap sormasını zorlaştırmakta, olağan siyasal katılmayı anlamsızlaştırmakta, protesto ve

sokak hareketlerini teşvik etmektedir. Türkiye’de hakkını sokakta arayan ve protesto yoluyla sıkıntılarını belirtmek isteyenlerin sayısında Başkanlık rejimine geçişle birlikte artış beklenmelidir.

BAŞKANLIK REJİMİ:
TÜRKİYE’NİN DİKTATÖRLÜK
TEHDİDİYLE SINAVI

Yürütmenin de yasama gibi doğrudan halk oyuyla belirlendiği rejimlerin seçimleri “sıfır toplamlı oyun” görüntüsü çizmektedir. Türkiye’de de hem Meclis hem de Başkan aynı partiden olursa muhalefet tamamen dışlanmış olarak göreceği bir iktidara karşı sertleşecek, adeta 1950’ler ortamına geri dönecektir. Bu tür bir yapıyı Türkiye sürdürmeyi 1950’lerde becerememiştir. İktidarın tek elde yığılmış olduğu bir Türkiye çok daha zor yönetilebilir bir ülke olacaktır.

Başkanlık rejimleri hükümet istikrarı sağlarken, siyasal sistemi istikrarsızlığa sevk etmektedir. Türkiye hükümet istikrarı sağlamaya yönelirken siyasal istikrarı kaybetmek tehlikesiyle karşılaşacaktır. Nitekim, YÖK Yasası’nda görüldüğü gibi hükümet istikrarı mükemmel iken bile Türkiye kolayca siyasal istikrarsızlık ortamına sürüklenebilmektedir.

Türkiye bu bulgu ve sonuçlardan yararlanarak karar verebilir. Eğer Rus ruleti oynamak istiyor ve ülkeyi bir çalkantı ortamına sürüklemek istiyorsa, başkanlık rejimine doğru kayış iyi bir tercih olacaktır. Türkiye altmış yıllık parlamenter rejim deneyiminin üzerine, seçmeni paydaş olarak gören, sivil toplum kuruluşlarına ve profesyonelliğe değer veren, açıklık ve hesap verebilirliği özendiren bir üslup ile parlamenter rejim uygulamasını sürdürmeyi başarabilirse, demokrasi sorunsuz olarak işleyebilecek bir konumdadır. Türkiye’nin sorunu parlamenter rejimden kaynaklanmamaktadır. En iyi örnekler incelendiğinde çok istikrarlı ve başarılı işleyebilen bu rejimi bile Türkiye’de işletmeyi becerememizde yatmaktadır. Başkanlık rejimi gibi ABD’nde bile ne kadar işlediği belli olmayan bir defolu bir rejimi uygulamakla Türkiye’nin ne kazanacağını anlamak olanaksızdır.

KAYNAKÇA

- Hayward, Jack (1983). *Governing France: The One and Indivisible Republic*. (2. Baskı) (Newyork, London, W. W. Norton).
- Hayward, Jack (1993). "The President and the Constitution: its Spirit, Articles and Practice" Jack Hayward (der.) *De Gaulle to Mitterand: Presidential Power in France*. (London, Hurst) içinde 36-75.
- Held, David (1987). *Models of Democracy*. (Stanford, California, Stanford Univ. Press).
- Howorth, Jolyon (1993). "The President's Special Role in Foreign and Defence Policy" Jack Hayward (der.) *De Gaulle to Mitterand: Presidential Power in France*. (London, Hurst) içinde 150-189.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. (New Haven and London, Yale University Press).
- Lijphart, Arend (1984). *Çağdaş Demokrasiler*. (çev., Ergun Özbudun, Ersin Onulduran). (Ankara, Türk Demokrasi Vakfı ve Türk Siyasal İlimler Derneği Ortak Yayını).
- Linz, Juan J. (1990a) "The Perils of Presidentialism" *Journal Of Democracy*. vol: 1, no: 1: 51-69.
- Linz, Juan J. (1990b) "Virtues of Parliamentarism" *Journal Of Democracy*. vol: 1, no: 4: 84-91.
- Machin, Howard (1993). "The President, the Parties and Parliament" Jack Hayward (der.) *De Gaulle to Mitterand: Presidential Power in France*. (London, Hurst) içinde 120-49.
- Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, vol: 26, no: 2: 198-228.
- Pickles, Dorothy (1962). *The Fifth French Republic: Institutions and Politics*. (Revised Edition) (New York, Frederick A. Praeger).
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub ve Fernando Limongi (1996). "What Makes Democracy Endure?" *Journal of Democracy*, vol. 7, no: 1: 39-55.

- Powell Jr., G. Bingham (1982). *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. (Cambridge, Mass. and London; Harvard University Press).
- Powell Jr., G. Bingham (1992). "Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence." Arend Lijphart (der.) *Parliamentary versus Presidential Government*. (Oxford, New York, Oxford Univ. Press) içinde 223-35.
- Rasmussen, Jorgen S. ve Joel C. Moses (1995). *Major European Governments*. (9th ed.) (Belmont, California: Wadsworth).
- Riggs, Fred (1992). "Presidentialism: A Problematic Regime Type." Arend Lijphart (der.) *Parliamentary versus Presidential Government*. (Oxford, New York, Oxford Univ. Press) içinde 216-22.

BAŞKANLIK REJİMİ:
TÜRKİYE'NİN DİKTATÖRLÜK
TEHDİDİYLE SINAVI

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK VE YARI-BAŞKANLIK REJİMİ TARTIŞMALARI: 1991-2005 YILLARI ARASINDA BASINA YANSIYAN ÖNERİ VE TEPKİLERDEN KESİTLER

Bertil Emrah ODER*

Giriş

1909 Kanun-i Esasi değişiklikleri ile parlamenter rejime evrilen ve 1982 Anayasası'ndaki pekiştirilmiş Cumhurbaşkanını modeline rağmen parlamenter niteliğini koruyan bir siyasal çizgiden kopuş anlamını taşıyan öneriler, 1991-2005 yılları arasında aralıklarla da olsa sık sık gündeme geldi.¹ Rejim değişikliği tartışmasının son halkasını, önce TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu, ardından Adalet Bakanı Cemil Çiçek tarafından yapılan açıklamalar oluşturdu. Kuzu ile Çiçek'in Türkiye için başkanlık rejimini uygun ve gerekli gören açıklamaları, 1997 sonrasında "demokrasinin işletilmesi" gerekçesiyle Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından başlatılan çeşitli girişimlerden sonra konuyu canlandırdı. Re-

* Yrd. Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Ana Bilim Dalı. Bu çalışmada kaynak olarak gösterilen haber ve köşe yazılarının belirlenmesinde, hem çalışmaya özgü olmak üzere gazete arşivlerine yönelik bir araştırma yapılmış hem de kişisel arşiv kullanılmıştır. Ayrıca, 1991 ve 1995 yıllarına ilişkin açıklamalardaki basın kaynakları bakımından Prof. Dr. Bülent Tanör'ün derlediği kupürlerden yararlanılmıştır. Arşivlere erişimdeki yardımı için *Cumhuriyet Gazetesi*'nden Hakan Kara'ya teşekkür borçluyum.

¹ Burada, 1991-2005 yıllarında basına yansıyan tartışmalardan kesitler ele alınmakla birlikte, 1982 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde rejim değişikliğine ilişkin tartışmaların 1987-1990 yılında da yaşandığını anımsamak gerekir. 1987 yılı sonunda genel seçimlerde yüzde onluk ülke barajı ile başkanlık rejimi MGK gündemine de alınmış, ancak uzlaşma olmadığından bu konu MGK toplantısının sonuç bildirgesine yansıtıl-

Jim değişikliğine ilişkin olarak “*anımsa(t)ma-unutma*” arasında gidip gelen kamuoyu, yeniden konuya odaklandı. Aşağıdaki gözlemler, 1991-2005 yılları arasında yapılmış basın taramasına dayanarak, son açıklamalar ile bunlara ilişkin tepkilerin geçmişine ilişkin bir profil çıkarmak ve Türkiye’deki rejim tartışmalarının yapısını irdelemek amacıyla kaleme alınmıştır.² Öneri ve tepkiler, 1991; 1995; 1997-2003 ve 2003-2005 olmak üzere dört bölümde incelenmektedir.

I. 1991 Yılında Yaşanan “Çankaya Sorunu” ve Anayasa Değişikliği Tartışması

1991 yılının Kasım ayı, “Çankaya Sorunu” olarak bilinen siyasal gerilime tanıklık etti: DYP Genel Başkanı sıfatıyla Demirel, “*demokratikleşmenin önündeki en önemli sorunun Çankaya sorunu*” olduğunu söylüyor ve çözüm için iki ayrı anayasa değişikliği önerisi sunuyordu.³

mamıştı, bkz., Özal ve Demirel de İstemişti, 22.4.2003, *Cumhuriyet*. 1990 yılında ANAP, Adnan Kahveci’nin aracılığı ile Prof. Dr. Nur Vergin’den yarı-başkanlık rejimine ilişkin bir araştırma yapmasını istemişti, bkz., Prof. Dr. Nur Vergin ile Özcan Ercan’ın yaptığı söyleşi, *Darbelerin Nedeni Meclis Tikanıklığı*, 9.12.1990, *Milliyet*.

- ² Türk Anayasa Hukuku öğretisinde parlamenter rejim dışındaki arayışlar pek çok çalışmaya konu olmuştur. Başkanlık ya da yarı-başkanlık rejimi tartışmasını karşılaştırmalı anayasa hukukunun da verileriyle çözümleyen ve Türk Anayasa Hukuku’nda rejim/hükümet sistemleri öğretisine ilişkin kaynakları içeren kapsamlı bir değerlendirme için özellikle bkz., Onar, Erdal, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Türkiye Barolar Birliği, 9-13 Ocak 2001, Ankara, 362 vd. Rejim tartışmaları için kronolojik olarak ayrıca bkz., Erdoğan, Mustafa, “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, *Liberal Düşünce*, no: 2, 1996 (Bahar), 4; Kuzu, Burhan, Türkiye İçin Başkanlık Sistemi, İstanbul 1997, 76-123; Tanör, Bülent, *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul 1997, 76-81; Çağlar, Bakır, “İki Ucu Kesik Omlet Modeli ve ‘Başkanlık Rejimi’ Tartışması”, (10 Ekim 1997’de *Bizim Gazete*’de yayınlanan yazı), *Bir Anayasacının Seyir Defteri*, İstanbul 2000, 26-31; Özer, Attila, *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*, Ankara 1998, 99-102; Atay, Ender Ethem, “Yarı-Başkanlık Rejimi ve Özellikle Fransa Örneği”, *Kamu Hukuku Arşivi*, 1999 Haziran, S. 2, 141; Caniklioğlu, Meltem, “Türkiye’nin Sistem Sorunu mu Var?”, *Kamu Hukuku Arşivi*, 1999 Ekim, S. 3, 184; Erdoğan

Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ı "*Çankaya'dan İndirme*" formülleri olarak bilinen arayışlar, aslında Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'daki "*tarafsızlık*" ilkesini zedelediği gerekçesiyle 1989 yılının sonralarında ilk kez dile getirilmiş, ancak bunlar henüz somut bir içeriğe kavuşturulmamıştı.⁴ 1991 yılına gelindiğinde, Demirel sorunu tanımlarken, Turgut Özal'ın uygulamalarıyla "*Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı*" ilkesini zedelediğini vurgulamakla yetinmiyordu. Ayrıca, Cumhurbaşkanı seçimindeki koşulların değiştiğine dayanarak, bu makama yönelik bir demokratik meşruluk krizinin ortaya çıktığını da savunuyordu. Demirel'in sözünü ettiği koşullardaki değişim, aslında Özal'ı Cumhurbaşkanı seçen TBMM'nin bileşimindeki değişimdi. Demirel, 20 Ekim 1991 seçimleri ertesinde yeni bir döneme

Tosun, Gülgün, Tosun, Tanju, *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, İstanbul 1998, 123-132; Ersin Kalaycıoğlu, Mustafa Erdoğan, Nihal İncioğlu ve Süheyl Batum'un yorumları için özellikle bkz., *Siyasal Rejim Tartışmaları*, TESEV Yayınları 15, İstanbul 2000; Gözler, Kemal, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?", *Türkiye Günlüğü*, S. 62, Eylül-Ekim 2000, 25; Arslan, Rıza, *Siyasi Sistem Önerisi*, "Türkiye Tipi Başkanlık Sistemi", Bursa 2001; Batum, Süheyl, "Siyasal Rejimler ve Türkiye'deki Arayışlar", *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Türkiye Barolar Birliği, 9-13 Ocak 2001 Ankara, 349; Sağlam, Mus, Şengül, Ramazan, "Fransa'da Hükümet Orkestrasının Şefi Cumhurbaşkanı mı Başbakan mı?", *Anıme İdaresi Dergisi* C. 34, S. 4, Aralık 2001, 33; Yazıcı, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul 2002; Hekimoğlu, Mehmet Merdan, "Türkiye İçin Yeni Bir Hükümet Şekli Önerisi: İki Turlu, Fesih Yetkili Başkanlık Sistemi", *Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armağan*, C. III, Eylül 2003 İstanbul, 399-412. Başkanlık rejimi için özellikle bkz., Uluşahin, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara 1999.

³ Demirel Düşmeye Bastı, 3.11.1991, *Cumhuriyet*.

⁴ Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı tartışması, Turgut Özal'ın 1989 yılında Cumhurbaşkanı seçilmesi ile zaten başlamıştı. Özal'ın Cumhurbaşkanı seçilmesinden göreve başlamak için and içmesine değin geçen sürede, eski partisi ANAP'ı yönlendirme çabası içinde olduğu tartışılmıştı. TBMM'de 15 Kasım 1989 tarihinde yapılan güven oylamasından sonra düzenlenen basın toplantısında DYP Genel Başkanı sıfatıyla Demirel, Özal'ın ANAP'ın olağanüstü kongresine gitmesinden kaygı duyduğunu açıklıyor ve bunun "Yüce Divanlık bir suç" olacağını ileri sürüyordu. Özal, ANAP'ın olağanüstü kongresine gitmediyse de, ANAP'tan söz ederken "biz", SHP ve DYP'den söz ederken "öteki partiler" nitelemesini kullanmak gibi, kendisinin ANAP'ın fiili başkanı olduğu kanısını uyandıracak açıklamalar yapmaktan vazgeçmedi. Bu konular için bkz., Türk, Hikmet

girildiğini; Özal'ı seçen meclis çoğunluğunun artık bulunmadığını; son seçimlerin Özal için bir referandum niteliği taşıdığını savunmuştu. Demirel'in açıklamaları bunlara ek olarak, kamuoyu araştırmalarına gönderme yapıyordu. Söz konusu araştırmalar-Demirel'in aktardığına göre-, halkın %71'inin Cumhurbaşkanı'nun yeniden seçilmesini ve %88'inin de bu seçimin genel oyla yapılmasını istediğini gösteriyordu. Aslında bu türden bir kamuoyu araştırması, 1988 yılında Konda tarafından da yapılmıştı.⁵ O tarihte Cumhurbaşkanı adaylığı düşünülen Özal, Cumhurbaşkanı'nun genel oyla seçilmesini uygun gördüğünü açıklamıştı. Konda'nun araştırmasında "Cumhurbaşkanı'nı kim seçsin?" sorusuna, %70.4 oranında "halk seçsin" yanıtı verilmişti. Oysa aynı yıl Demirel "Halkın hür iradesiyle seçtiği Meclis'tir" görüşünü savunuyordu.⁶ Bu veriler, Demirel'in 1991 yılındaki siyasal bakışının, 1988 yılına oranla farklılaştığını göstermektedir.⁷ Demirel'in desteklediği anayasa değişikliği önerilerini içeren iki pakette de, söz konusu fark-

Sami, "Cumhurbaşkanı'nın Tarafsızlığı", 10.11.1989, *Cumhuriyet*; Çelik, Edip, "Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu", 25.12.1989, *Cumhuriyet*; Parla, Taha, "Cumhurbaşkanının Yetkileri ve 'Tarafsızlık' Konusu", 21.1.2.1989, *Cumhuriyet*. 1989 yılında Özal'ı anayasa değişikliği ile "Çankaya'dan indirme" yönündeki içeriği netleşmeyen açıklamalar, iyi tartışılmış ve ciddi bulunmamıştı. Bu çerçevede Parla, Anayasa'nın 175. maddesindeki anayasa değişikliği usulünün koşullarının yerine gelip gelmeyeceği konusunda gerçekçi bir değerlendirme yapılması gereğine de dikkat çekiyor ve şu yorumu yapıyordu: "En başta da anayasal-yasal düzlem ile siyasal düzlem birbirine karıştırılmamalı ve siyasal mücadele üslubu salt kışkırtma ve gerilim yaratma düzeyinin üstüne çıkarılmamalıdır.", bkz., Parla, a.g.m. 1991 yılının Şubat ayında "tarafsızlık" sorunu ANAP İstanbul İl Başkanı'nun belirlenmesi sırasında parti içi krize de dönüşmüştür. Başkan'ın belirlenmesi sürecinde, Cumhurbaşkanı Özal'ın partilileri arayarak Semra Özal'ı desteklemelerini istediği ileri sürülmüştü, bkz., ANAP'a Cumhurbaşkanı Baskısı, 17.2.1991, *Cumhuriyet*. Milli Savunma Bakanı Hüsnü Doğan'ın görevden alınmasına, Semra Özal'ın İstanbul İl Başkanlığı'na karşı çıkmasının etken olduğu ve bu süreçte Özal'ın Başbakan Akbulut'a talimat verdiği yönünde tartışmalar için, bkz., Hüsnü Doğan Azledildi, 23.2.1991, *Milliyet*; İnönü: "Utaç Verici Bir Olay", Demirel, "War in the Çankaya", 23.2.1991, *Milliyet*. 1991 yılının Nisan ayında Özal, kendi istediği af tasarısı ANAP Meclis grubu tarafından değiştirilince, doğrudan TBMM'ye gitmiş ve bazı milletvekilleriyle görüşmüştü. Bunun üzerine, ANAP Meclis Grubu'nun Özal'ın istediği yönde önerge verdikleri basına yansımıştı, bkz., Özal'dan Meclise Af Baskını, 12.2.1999, *Hürriyet*.

lulaşmanın izleri açıktır. İlk Anayasa değişikliği paketinde, iki türlü seçimle, yedi yıllığına ve varsa partisi ile ilişkisi kesilmek koşulu ile Cumhurbaşkanı'nun genel oyla seçilmesi esası benimsenmektedir.⁸

"Madde 1:

7 Kasım 1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 101. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve 102. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

Madde 101:

Cumhurbaşkanı, seçmen topluluğu tarafından seçilir. Cumhurbaşkanı seçilebilmek için, geçerli oyların yarısından fazlasını almış olmak şarttır. Hiçbir aday bu miktarda oy almamışsa, bir hafta sonra ikinci defa oy kullanılır. Seçimin ikinci aşamasında, ilk aşamada aday olup, ikinci aşamadan iki gün önce adaylıktan çekilmeyenler arasından sırayla en fazla geçerli oy almış olan iki aday katılır. İkinci aşamada en fazla geçerli oyu alan aday, seçilmiş olur.

Cumhurbaşkanı adayı olabilmek, 40 yaşını doldurmuş, milletvekili seçilebilmek için gerekli şartlara sahip ve yüksek öğrenimini tamamlanmış olmakla mümkündür. Adayların Türk vatandaşı olmaları ve aynı zamanda bir yabancı devletin uyrukluğunu kendi rızaları ile taşımamaları gereklidir.

-
- ⁵ Cumhurbaşkanı Seçimi Konusunda Konda'nın Yaptığı Araştırma, Başkanı Halk Seçsin, 17.1.1988, Milliyet. Bu araştırmada, işçi, emekli ve küçük esnafın, Cumhurbaşkanı'nu halkın seçmesini daha çok istediği; silahlı kuvvetler mensupları dahil kamu görevlilerinin TBMM'nin seçiminden yana oldukları gözlenmiştir. ANAP'lı seçmenlerin 72.7'si, SHP'li seçmenlerin 70.8'i ve DYP'li seçmenlerin 61.4'ü Cumhurbaşkanı'nun genel oyla seçimini desteklemiştir. Hürriyet-SİAR tarafından 1987 yılında yapılan bir araştırmada da, araştırmaya katılanların % 67'si Cumhurbaşkanı'nun genel oyla seçilmesini uygun bulmuştu, bkz., Cumhurbaşkanı'nu Halk Seçsin, 12.5.1987, Hürriyet.
- ⁶ Tartışmanın Gelişimi, 1.7.1988, Milliyet.
- ⁷ Demirel'in bu tavrının Özal ile giriştiği iktidar mücadelesi olarak yorumlanması konusunda bkz. Aktar, Ayhan, "Cumhurbaşkanı'nın Yetkileri; 'Sivil Paşa'ların İnce Hesapları", 30.1.1995, Yeni Yüzyıl.
- ⁸ Cumhurbaşkanı'nun genel oyla seçilmesi 15 Mayıs 1980 tarihinde "Yeni Forum" dergisinin eki olarak yayımlanan anayasal reform önerisinde de

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK VE
YARI-BAŞKANLIK REJİMİ
TARTIŞMALARI: 1991-2005
YILLARI ARASINDA BASINA
YANSIYAN ÖNERİ VE
TEPKİLERDEN KESİTLER

Cumhurbaşkanlığı'na Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri dışından aday gösterilebilmesi Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkündür.

Yüksek Seçim Kurulu, aday gösterme süresi içinde aldığı adaylık tekliflerini aday gösterme süresinin tamamlanmasından itibaren yedi gün içerisinde inceleyerek, adayların adaylık yeterliliğine sahip olup olmadıklarını tespit edip, Resmi Gazete'de ilan eder. Her aday, daha önce adaylığı kabul ettiğine dair bir yazılı beyanı bizzat Yüksek Seçim Kurulu'na vermek zorundadır. Adayın, bir siyasi parti mensubu ise partisi ile ilişkisi kesilmiş olur.

Seçim öncesi işlemlerinin, seçimin ve gerekirse ikinci aşamasının, Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin tamamlanmasından en az yedi gün önce yapılmasını sağlayacak biçimde düzenlenmesi gereklidir. Cumhurbaşkanlığı görev süresi dolmadan önce boşalmışsa, seçim öncesi işlemler, boşalmanın Resmi Gazete'de ilanından itibaren 15 gün sonra başlar.

Cumhurbaşkanı, göreve başlamasından itibaren yedi yıl için seçilir.

Geçici Madde 1:

İşbu Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesi ile görevdeki Cumhurbaşkanının görevi sona erer ve (...) Pazar günü Cumhurbaşkanı değişik 101. madde hükmü uyarınca seçilir.”⁹

yer almaktaydı. Yeni Forum yazarları, devlet başkanına “devleti kollamak ve korumak için çok kuvvetli yetkiler” verilmesini istiyordu. Bu yetkiler, Cumhurbaşkanı'nın “bizzat hükümet etmemesi” biçiminde, sadece “devleti koruma ve kollamaya yönelik parlamentere ölçüler içinde hükümete müdahale” olarak yorumlanmıştı. Ancak Yeni Forum önerileri, Cumhurbaşkanı'nın gerçekte hem yasama, hem de Bakanlar Kurulu'na etkin müdahalesini mümkün kılacak yetkiler içermektedir. Örneğin; İçtüzük tekliflerinin yeniden görüşülmesini Meclisten istemek; Yeni Forum yazarlarının “Anayasa Divanı” olarak adlandırdıkları denetim makamının Anayasaya aykırı bulduğu yasa ve İçtüzük hükümlerini “düşürmek”; KHK'leri hükümetin “teklif”i üzerine yapmak ve yayınlamak. Diğer öneriler için bkz. İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, Derleyen: Balcıgil, Osman, İstanbul 1982, 106-109.

⁹ Demirel'in Önerileri, Cumhurbaşkanı'nı Halk Seçsin, 3.11.1991, Cumhuriyet.

Demirel'in ikinci Anayasa değişikliği paketinde, Cumhurbaşkanının genel oyla seçimi, TBMM tarafından Cumhurbaşkanı seçiminde yaşanacak tıkanıklığa bir çözüm olarak önerilmektedir. Genel oyun tıkanıklığı aşma yönünde bir seçenek olarak öngörüldüğü bu öneride, görevde bulunan Cumhurbaşkanı'nun görevi sona ermektedir. Ancak görevi son bulan Cumhurbaşkanı bir sonraki Cumhurbaşkanlığı seçiminde "adaylığını koyma hakkı"na sahiptir.¹⁰ Böylece Turgut Özal'a adaylığını koyma imkanı tanınmaktadır. Cumhurbaşkanı'nun TBMM tarafından seçilememesi durumunda, genel oyla seçilmesi, 1980 yılında yaşanan Cumhurbaşkanı seçimi bunalımında AP'nin sunduğu anayasa değişikliği önerisinde de yer almaktaydı. 25 Mayıs 1980 tarihinde basına açıklanan ve 31 Mayıs 1980 tarihinde de Meclis Başkanlığına 212 milletvekilinin imzası ile verilen öneri, 1961 Anayasası'nun 95. maddesine eklenmek üzere şu düzenlemeyi içeriyordu:¹¹

"101. maddede belirtilen 15 gün içerisinde Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde sürenin bitiminden başlamak üzere 21. günü takip eden ilk Pazar günü genel oyla Cumhurbaşkanı seçimi yapılır."

¹⁰ İkinci öneri paketinde Anayasa'nın 102. maddesi, 101. madde olmak üzere şu şekilde değiştirilmiş ve geçici madde eklenmiştir:

"Madde 101:

Cumhurbaşkanı adayı olabilmek, 40 yaşını doldurmuş, milletvekili seçilebilmek için gerekli şartlara sahip ve yüksek öğrenimini tamamlamış olmakla mümkündür. Adayların Türk vatandaşı olmaları ve aynı zamanda bir yabancı devletin uyrukluğunu kendi rızaları ile taşıyamaları gereklidir.

Cumhurbaşkanı, and içmesi tarihinden başlayarak yedi yıllık bir süre için seçilir. Yeni Cumhurbaşkanı'nun and içmesine kadar bu süre uzamış sayılır.

Cumhurbaşkanı adaylarının gösterilmesine Cumhurbaşkanı'nun görev süresinin dolmasından otuz gün önce başlanır ve aynı sürenin dolmasından on gün öncesinden sonra aday teklifinde bulunulamaz. Cumhurbaşkanı makamı boşalmışsa aday gösterme süresi boşalma tarihinden itibaren yirmi gündür.

Cumhurbaşkanlığı'na TBMM üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkündür.

Cumhurbaşkanı seçimi, TBMM Genel Kurulu'nda yapılır.

Seçim görüşmesiz gizli oyla olur.

AP Genel Başkan Yardımcısı sıfatıyla Necmettin Cevheri, sunulan önerinin “milletin hakenliği”ne dayandığını açıklamıştı. *Cumhuriyet Gazetesi*'ndeki yorum yazılarında, Lütfi Duran öneriyi “bonapartist diktatörlüğe” gidişin belirtisi olarak görürken, Bahri Savcı Demirel'in Cumhurbaşkanlığı'na yöneldiğini vurguluyordu.¹² Öneri, Anayasa Komisyonu'nda reddedildi. Ret gerekçesinde, Cumhurbaşkanı'nın genel oyla seçiminin tüm anayasanın öngördüğü kurumsal yapıyı bozacağı ve böyle bir seçimin gerçekte, rejimin tümünü gözden geçirmeyi gerekli kıldığı saptanmaktadır.¹³ 1982 Anayasası'nın yapım sürecinde, MGK'da Kenan Evren de Cumhurbaşkanı'nın genel oyla seçimini savunmuştu.¹⁴ Evren bu yöndeki görüşünü görev süresi dolmadan önce de açıklamış ve genel oyla seçim konusunda ısrarcı davranmadığı için Demirel tarafından eleştirilmişti.¹⁵

İlk oylamada sonuç alınmamışsa ikinci oylama yapılır. Bu iki oylamada seçilebilmek için TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin oyunu almak gereklidir.

İkinci oylamada da sonuç alınmamışsa seçimden çekilmeyenlerden, ikinci oylamada sırayla en fazla oy almış iki aday arasında üçüncü oylama yapılır. Üçüncü oylamada da seçilebilmek için TBMM üye tamsayısının üçte ikisinin oyunu almak gereklidir.

Oylamalar arasındaki süre en çok iki tam gündür.

Seçim, üçüncü oylamada da sonuçlanmamışsa, Cumhurbaşkanı bir haftadan sonraki ilk Pazar günü seçmen topluluğunca seçilir. Bu seçime sadece TBMM'deki üçüncü oylamaya katılmış olan iki aday girebilir. Bu seçimden en fazla geçerli oy almış olan aday seçilmiş olur.

Seçim öncesi işlemlerinin seçimin gerekirse seçmen topluluğundaki aşamasının görevdeki Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin tamamlanmasından en az yedi tam gün önce bitirilmesine imkan verecek biçimde başlaması ve düzenlenmesi gereklidir. Seçim işlerinin takvimi, Yüksek Seçim Kurulu'nca belirlenir.

Cumhurbaşkanlığı, görevdeki Cumhurbaşkanı'nın görev süresi tamamlanmadan boşalmışsa, seçim öncesi işlemler boşalmanın ilanından yedi gün sonra başlar.

Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve milletvekilliği sona erer.

Geçici Madde:

Bu Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girdiği tarihte görevdeki Cumhurbaşkanı'nın görevi son bulur. Ancak işbu geçici madde gereğince görevi son bulan Cumhurbaşkanı, bir sonraki Cumhurbaşkanı seçimi için adaylığını koyma hakkına sahiptir. Görevdeki Cumhurbaşkanı'nın görevinin işbu geçici madde gereğince son bulmasından ötürü yapılacak

Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından seçilememesi halinde genel oyla seçilmesi, Kırca'nın 1988 ve 1991 tarihli köşe yazılarında da yer almaktadır. Coşkun Kırca, 1988 yılında kaleme aldığı bir köşe yazısında Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından beş turda üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilememesi halinde, seçimin halk tarafından yapılmasını önermişti.¹⁶ 1991 yılının Haziran ayında, Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığına ilişkin tartışmalar sırasında Kırca, TBMM aşamasında sekiz türlü bir seçim modeli öngörüyor ve sekiz turda sonuç alınamaması halinde, sekizinci tura kalan iki adaydan birinin, geçerli oy kullanan seçmenlerin "salt çoğunluğundan az olmayan bir oy ile" Cumhurbaşkanı seçilmesini savunuyordu.¹⁷

Demirel'in 1991 yılında sunduğu öneriler SHP, RP, DSP tarafından oldukça "temkinli" biçimde karşılanırken, Başbakan Mesut Yılmaz'ın itirazına konu oldu.¹⁸ Yılmaz'a göre, bu tür öneriler, "Demirel'in seçim öncesi taahhüdünü yerine getirmemeye mazeret hazırlaması" anlamına geliyordu.¹⁹ Öneriler karşısında akademik çevrelerin suskun kalmadığı ve o dönemde şu tür yorumların kamuoyunda tartışıldığı saptanabilir:

Cumhurbaşkanı seçiminde aday gösterme süresi yüz yirmi gün olup bu süre görevdeki Cumhurbaşkanı'nın işbu geçici madde gereğince süresinin son bulunduğu tarihten itibaren başlar." Yukarıda aktarılan seçim modelinde, TBMM aşamasındaki üçüncü oylamada öngörülen üçte iki çoğunluk kuralı ("üye tamsayısının üçte ikisi") yerine beşte üç çoğunluk ("üye tamsayısının beşte üçü") kuralı da tartışmaya açılmıştır. Bkz., Demirel'in Önerileri, Cumhurbaşkanı'nı Meclis Seçsin, 3.11.1991, *Cumhuriyet*.

- ¹¹ Öneri ve tartışmalar için bkz., İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, 227-240.
- ¹² Duran ve Savcı'nın 28.5.1980 tarihli yazılarına dayanan alıntılar için bkz., İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, 231-232.
- ¹³ Ret gerekçesi için bkz., İki Seminer ve Bir Reform Önerisinde Tartışılan Anayasa, 234-236.
- ¹⁴ Evren'e dayanarak bu yönde bkz., Arcayürek, Cüneyt, *Namı 864 Rakımlı Tepe Çankaya*, Ankara 1989, 143.
- ¹⁵ Demirel'in açıklamaları için bkz., Arcayürek, Cüneyt, *Çankaya Hesaplaşması*, Ankara 1989, 38 ve 89-90.
- ¹⁶ Kırca, Coşkun, "Halkın Seçtiği Tarafsız ve Yetkili Cumhurbaşkanı..., Halk Ne İstiyor?", 1.2.1988, *Milliyet*.
- ¹⁷ Kırca, Coşkun, "Cumhurbaşkanı'nı Nasıl Seçelim?", 3.6.1991, *Milliyet*.
- ¹⁸ Demirel'in Önerilerine Tepkiler, Yılmaz: *Taahhütlere Mazeret*, 3.11.1991, *Cumhuriyet*.

– İlk yorum, Cumhurbaşkanlığı seçimi yöntemi üzerinde yapılacak bir değişikliğin, Özal'ı cezalandırmaktan öte, rejimin niteliği ile ilgili çok ciddi etkileri olacağıdır. Oya Araslı, Cumhurbaşkanı'nun alışılmadık biçimde rejimin dışına çıktığı ve bunun yaptırımı olmadığı zaman, alışılmadık arayışların belirlediğini vurgulamıştır. Araslı, "*halk oyu saplantısının*" parlamenter rejimin işlerliğini bozacak çıkmazlara sürükleyeceğini de anımsatmaktadır.²⁰

– İkinci yorum, Cumhurbaşkanı'nın kendi isteği ile çekilmedikçe, görevine son verilmesinin "*hukuk dışı*" olduğudur. Mete Tunçay, Özal'ın görev süresi dolmadan bir anayasa değişikliği ile görevden alınmasına karşı olduğunu söylerken, bu tür girişimleri "*hukuksal değil, darbesel*" olarak nitelmiş ve bu şekilde parlamenter rejim içinde kalınamayacağını eklemiştir. Demirel'in Özal'ı seçen Meclis çoğunluğunun değiştiği yönündeki savı karşısında, Tunçay'ın önerisi Meclis ile Cumhurbaşkanı görevinin eşzamanlı kılınmasıdır.²¹ Hikmet Sami Türk de, Cumhurbaşkanı'nın kendisini seçen TBMM'nin kararıyla ya da anayasaya eklenecek bir geçici madde ile görevden alınmasını "*sivil darbe*" olarak adlandırmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin anayasa değişikliklerini esas bakımından denetleyememesi, bu konudaki anayasa değişikliğinin anayasaya aykırı oluşunu değiştirmez. Hukuka aykırı bir durumu ortadan kaldırmak için, hukuka aykırı yöntemlere başvuranlar, zaman içinde haksız duruma düşebilirler. Tüm bu görüşler, Cumhurbaşkanı seçimini yeniden düzenleyerek, geçici bir madde ile mevcut Cumhurbaşkanı'nın görevine de son veren düzenlemenin -yargısal

¹⁹ Yılmaz, 2.4.1991 tarihinde *Milliyet Gazetesi*'nde yayınlanan bir söyleşide, "hakem statüsünde bir Cumhurbaşkanı tanımının gerçekçi olmadığını" belirtmişti. Yılmaz "Cumhurbaşkanı'nı halkın seçmesi" konusundaki sorulara yanıt verirken şu görüşleri ileri sürmekteydi: "Türk Milletinin Anayasa'da ne yazarsa yazsın zayıf sembolik bir Cumhurbaşkanı statüsünü içine sindirmemiş olduğu bir gerçektir. (...) Statü değişikliği, yetki değişikliği hususunda bir mutakabat hasıl olursa o zaman mutlaka Cumhurbaşkanı'nın da halk tarafından seçilmesi gerekir.", bkz., Sembolik Cumhurbaşkanı Olmaz, 2.4.1991, *Milliyet*.

²⁰ Sistemin Özü Zedelenmemeli, *Cumhuriyet*, 5.11.1991.

²¹ Tunçay, Mete, "*Özal'ın Azli Caiz Değildir*", 19.11.1991, *Cumhuriyet*.

denetim dışı olsa da- hukuksal olmadığını ve uzun erimde kriz çözücü sayılamayacağını vurgulamaktadır.

– Üçüncü yorum, mevcut duruma ilişkin çözüm önerisini de içermektedir. Demirel'in değişiklik önerilerini henüz kamuoyuna açıklamadığı, ancak anayasa değişikliği istemlerinin sesini duyurduğu bir tarihte Vural Arıkan, Cumhurbaşkanı'nun sorumluluğuna ilişkin yeni anayasal düzenlemelerin gerekli olduğunu savunuyordu. Arıkan, uygulanacak usul kurallarına değinmemekle birlikte, Anayasayı ihlal ve rüşvet durumunda Cumhurbaşkanı'nun sorumluluğuna gidilebilmesini sağlayacak bir anayasa değişikliğini önermişti.²² Demirel'in önerilerini kamuoyuna açıklaması ile Hikmet Sami Türk de, Arıkan'ın önerisine benzer bir öneriyi, bu kez usulü de somutlaştırarak öne sürmektedir. Türk'ün anayasa değişikliği önerisine göre, Cumhurbaşkanı tarafsızlığını yitirir ve anayasayı kasıtlı olarak çiğnerse, TBMM'nin suçlaması ve Anayasa Mahkemesi'nin kararı ile görevinden uzaklaştırılabilecektir.²³

Özal'ın Cumhurbaşkanı'nun tarafsızlığını ihlal ettiği gerekçesiyle Yüce Divan sıfatıyla toplanan Anayasa Mahkemesi'nde yargılanması tartışması, aslında Demirel'in anayasa değişikliği önerilerini henüz açıklamadığı günlerde, 1991 yılının Haziran ayında da yapılmıştı. ANAP Büyük Kongresi öncesinde il başkanları arasında Cumhurbaşkanı Özal tarafından genel başkanlık için anket yaptırıldığı iddiası konusunda görüşlerine başvurulmuştu. Anayasa hukuku profesörleri farklı yorumlar yapmıştı.²⁴ Bakır Çağlar ve Bülent Tanör, ortada bir "anayasa ihlali"nin olduğunu; bunun Cumhurbaşkanı'nun cezai sorumluluğu kapsamında yer alan "vatana ihanet" sayılmasa da, TBMM'nin Yüce Divan'a sevk kararı alması ve değerlendirmeyi Anayasa Mahkemesi'nin yapması gerektiğini savunmuştu. Zafer Üskül, Özal'ın Anayasayı ihlal ettiğini ve bunun da "vatana ihanet" kapsamına girdiğini söylemekteydi. Buna karşılık, Ergun Özbudun "Anayasa'yı ihlal" ile "Anayasa'ya ay-

²² Arıkan, Vural, "Cumhurbaşkanı Düşürülebilir mi?", 11.10.1991, Milliyet.

²³ Sistemin Özü Zedelenmemeli, 5.11.1991, Cumhuriyet.

²⁴ Anayasa Profesörlerinin Görüşü: 'Özal, Yüce Divan'lık', 1.6.1991, Milliyet.

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK VE
YARI-BAŞKANLIK REJİMİ
TARTIŞMALARI: 1991-2005
YILLARI ARASINDA BASINA
YANSIYAN ÖNERİ VE
TEPKİLERDEN KESİTLER

kırılık" kavramlarının ayrılması gerektiğini vurgulamaktaydı. Bu ayrım çerçevesinde, "Anayasa'yı ihlal", bunu bir suç olarak düzenleyen Ceza Kanunu'nun -eski- 146. maddesindeki eylemlerin işlenmesini gerektirirken, gerisi seçmenin ve kamuoyunun siyasal değerlendirilmesine bırakılmıştır. Özbudun, Cumhurbaşkanı'nun davranışlarını "vatana ihanet" saymak için kavramı çok genişletmek gerektiğini ve vatana ihanet gibi kavramların "bu kadar rahatlıkla gündeme getirilmesini sağlıklı bulmadığını" da belirtmiştir. Aynı dönemde Coşkun Kırca, "vatana ihanet" kavramının dar yorumlanmasına karşı çıkmış ve kavramı açıklayacak bir Anayasa değişikliği önermiştir. Bu öneriye göre, vatana ihanetin, "Anayasa'nın 104. maddesinin ilk fıkrasında gösterilen görevlerden birini veya Cumhurbaşkanlığı şan ve şerefine gereklerini ağır kusur işlemiş olmak suretiyle ihlal" olarak açıkça gösterilmesi gerekir.²⁵ Buna karşılık, 1991 yılının Eylül ayında yayınlanan bir başka yazısında Kırca, "vatana ihanetten kastedilen belirli bir suç değil, Cumhurbaşkanlığı görevlerini yerine getirmemektir" diyordu.²⁶ Aynı yazıda Kırca'nın şu görüşü de dikkat çekicidir:

"(...) Cumhurbaşkanı hakkında Yüce Divan, fiilin suç oluşturup oluşturmadığını ve oluşturduğu kanaatindeyse tertiplenecek cezayı, kendi serbest takdiriyle sırf anayasal kavramları dikkate alarak tespit eder."

Kırca son aktarılan görüşleriyle, Cumhurbaşkanı'nın cezai sorumluluğu bakımından "suçların ve cezaların kanuniliği ilkesi"ni göreceli hale getirmektedir. Kırca'nın anılan yazısı, bir bakıma Demirel'in önerilerinin habercisi gibidir. Çünkü

²⁵ Kırca, Coşkun, "Cumhurbaşkanı'nın Sorumluluğu - (1)", 9.6.1991, *Milliyet*. TÜSİAD Çalışma Grubunun hazırladığı "Anayasa Taslağı"nda (1992), Cumhurbaşkanı'nun cezai sorumluluğu bakımından "vatana ihanet" yerine, 1960 tarihli İstanbul Öntasarısında olduğu gibi "Anayasa'yı ihlal" kavramı kullanılmaktadır. Bu Taslak, Cumhurbaşkanı'nun ithamında aranan yetersayı TBMM üye tam sayısının dörtte üçünden, üçte ikisine indirmiştir, bkz., Yeni Bir Anayasa İçin, TBMM Başkanlığı'na Bazı Kurum ve Kuruluşlarca Verilmiş ve Ayrıca TBMM'deki Siyasi Partilerin Anayasa Değişikliğine İlişkin Hazırlık Çalışmaları ve Taslak Metinler, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 22 Şubat 1993, Ankara, 83-84.

²⁶ Kırca, Coşkun, "İndirmenin Yöntemleri", 4.9.1991, *Milliyet*.

Kırca, Cumhurbaşkanı Özal'ı "indirmenin yöntemleri" arasına, Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin anayasa değişikliğini de eklemiş ve bir geçici madde ile Cumhurbaşkanı'nun görevinin sonlandırılmasını önermişti.²⁷

II. 1994-1995 Yılında Cumhurbaşkanının Yetkilerinin Genişletilmesine İlişkin Tartışmalar

1991 yılındaki Anayasa değişikliği önerilerinden sonra rejim değişikliği konusunu gündeme taşıyan gelişme 1994-1995 yıllarında yine Demirel'in bu kez Cumhurbaşkanı sıfatıyla yaptığı açıklamalar oldu.²⁸ Demirel, 1994 yılının son basın toplantısında "Anayasa'da değişiklik yapılarak rejimin daha iyi işlemesi bakımından seçimleri yenileme yetkisi Cumhurbaşkanı'na bırakılmalıdır" demişti.²⁹ Demirel'in toplantıda ileri sürdüğü görüşler ve gerekçeleri iki başlıkta özetlenebilir:

- Anayasa'nun 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'nun yetkileri arasında "Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar vermek" yer almaktadır. Ancak bu yetki Anayasa'nın 116. maddesindeki kayıtlar nederiyle "hemen hemen kullanılamaz" durumdadır.

²⁷ Özal'ın Cumhurbaşkanlığı'nın meşruiyetini sorgulayan ve bu açıdan Demirel'in anayasa değişikliğine ilişkin açıklamalarındaki meşruiyet söylemine benzeyen bir başka değerlendirme için bkz., Kırca, Coşkun, "Cumhurbaşkanı Seçim Sistemi Üzerinde Uzlaşma", 15.9.1991, *Milliyet*.

²⁸ 1993-1994 yılları rejim değişikliğine ilişkin önerilerden çok, Cumhurbaşkanı'nun 1982 Anayasası'ndan kaynaklanan yetkilerini kullanma biçimine odaklanan tartışmalara sahne olmuştur. Demirel 1993 yılının Aralık ayında Vergi Yasası'nı yayımlarken, bazı "çekince ve tavsiye"leri olduğunu açıklamıştı. Demirel, aynı tarihte bundan sonra da kendisine gelen yasaları, "olumlu ve olumsuz yönlerini saydıktan ve bazı tavsiyelerde bulunduktan sonra onaylayacağını veya veto edeceğini" bildirmişti. Bu açıklama, Türk anayasa hukukunda Cumhurbaşkanı'nun yasaları onaylama değil, "yayımlama" ve veto etme değil, "geri gönderme" yetkisi olduğu gerekçesiyle eleştirilmişti. Olgular için bkz., Demirel'den Vergi Yasası'na 'Tavsiyeli' Onay, 31.12.1993, *Cumhuriyet*; eleştiriler ile "yayımlama", "onaylama", "ısdar" ve "veto" kavramlarına ilişkin açıklamalar için özellikle bkz., Duran, Lûtfi, "Cumhurbaşkanı'nın Kanunları Yayımlaması", 21.2.1994, *Cumhuriyet*.

²⁹ Demirel Yetki İstedi, 30.12.1994, *Sabah*; Demirel'in açıklamalarından alıntılar için ayrıca bkz., Aktar, a.g.m.

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK VE
YARI-BAŞKANLIK REJİMİ
TARTIŞMALARI: 1991-2005
YILLARI ARASINDA BASINA
YANSIYAN ÖNERİ VE
TEPKİLERDEN KESİTLER

- Türkiye'de "devletin daha iyi işlemesi bakımından seçilmiş heyetlerin kendilerini yenilemelerindeki ağırlık düşünülerek" bu yetki Cumhurbaşkanı'na verilmelidir. Z" in kendilerini yenileyememelerinden ötürü bunalımlar çıkmıştır.

Yukarıdaki iki temel görüşü, kendi Cumhurbaşkanlığı'nı gözeterek istemediğini savunan Demirel'in açıklamalarındaki kişisellik ("ben" öznesi) gözden kaçırmamaktadır:

*"Böyle bir yetkinin bana verilmesi halinde sistemi daha iyi işletmek mümkün olacak ve Meclis üzerindeki tartışmaları ortadan kaldıracaktır. Böyle bir yetkim olsa, Meclis işlemez hale gelirse, sistem itibarsız hale gelirse, siyasi partiler küçük görülmeye başlanırsa hemen seçim kararı alır, ülkeyi seçime götürürüm."*³⁰

Açıklamalar karşısında, koalisyon hükümetinin DYP kaday, "Cumhurbaşkanı'na kendisini seçen Meclisi feshetme yetkisi verilemez" görüşünü savunuyordu.³¹ Demirel'in isteği, dönemin ana muhalefet partisi ANAP'ın Genel Başkanı Mesut Yılmaz tarafından "ülkenin kötü yönetildiğinin işareti" olarak yorumlanmış, ancak Cumhurbaşkanı'na Demirel'in istediği yönde bir yetkinin tanınması parlamenter rejime uygun bulunmamıştı.³² SHP'nin Grup Başkan Vekili Ercan Karakaş ise gelişmeleri yorumlarken, önerilerin kişisel beklentilerden kaynaklanıp kaynaklanmadığı sorusunu ortaya atıyordu:

*"Demirel, bu yetkiyi kendisi için mi, yoksa başkası için mi istiyor? Benim bildiğim Demirel kendisi için bir şey istemez."*³³

Demirel'in açıklamalarına yönelik en şiddetli tepki, seçimleri yenileme yetkisinin Cumhurbaşkanı'nca koşulsuz biçimde kullanımı halinde Başbakan ve TBMM'nin Cumhurbaşkanı'na bağımlı konuma itileceği kaygısıyla verilmiştir:

"TBMM'yi sadece süs olarak muhafaza etmeye yönelik bu çabalar, Cumhurbaşkanı'nın sıkıştığı her durumda meclise

³⁰ Eğik yazı (italik) ile yazılan bölüm vurgulama amaçlıdır, bkz., Demirel Yetki İstedi, 30.12.1994, *Sabah*.

³¹ Demirel'in İsteği Meclisi Karıştırdı, 30.12.1994, *Sabah*.

³² Mesut, Yılmaz, Cevap Verdi, 30.12.1994, *Sabah*.

şantaj yaparak 'aba altından sopa göstermesi' sonucunda istediğini yaptırması ve giderek meclisin yasama yetkisinin ortadan kalkması ile sonuçlanacaktır."³⁴

Yukarıdaki görüşlerin sahibi Ayhan Aktar, 1960'ların sonunda -Anayasa Mahkemesi'nin kimi yasaları iptali üzerine- Demirel'in yasama yetkisinin etkisizleştirildiğini savunan tezlerini anımsatmakta ve Demirel'deki "değişim"i de sorgulamaktadır.

Demirel'in önerisinin içeriği somut bir norm ile ifade edilmediğinden, bu konuda farklı seçenekler de ortaya atılmıştır. Sözelimi; Bedî N. Feyzioğlu biri "başkanlık rejimine geçişe bir adım", diğeri "parlamentar rejimi bozmayacak" iki ayrı seçeneğe dikkat çekmektedir:³⁵

- Genel oyla seçilecek Cumhurbaşkanı'na bağlı bir hükümet oluşturulması. Feyzioğlu bu seçeneği, "parlamentar sistemi yerine başkanlık sistemine geçişe bir adım" olarak değerlendirmiştir.

- Cumhurbaşkanı'nun Meclis Başkanı'na danışarak seçimlerin yenilenmesi konusunda karar alması için Meclis'e belli bir süre vermesi ve öneriye rağmen Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesi kararı verilmediği takdirde o sürenin bitiminde bu kararı Cumhurbaşkanı'nun re'sen alabilmesi. Feyzioğlu'na göre bu seçenek, "parlamentar sistemi bozmadan demokratik bir rejimin devamına olanak verecektir."

Demirel'in açıklamalarına koşut ve somutlaştırılmış öneriler Coşkun Kırca'nın köşe yazılarında görülebilir. Kırcı,

³³ Demirel'in İsteği Meclisi Karıştırdı, 30.12.1994, *Sabah*.

³⁴ Aktar, a.g.m.

³⁵ Feyzioğlu, Bedî N., "Cumhurbaşkanı'nın Meclisi Feshetme Yetkisi", 14.1.1995, *Cumhuriyet*. Feyzioğlu, Cumhurbaşkanı'nın yetkilerine ilişkin anayasa değişikliğinin "Kurucu Meclis" tarafından ele alınmasını ve bu sırada anayasanın tümünün daha özgürlükçü biçimde yapılmasının da önünün açılmasını savunmuştur. Yazar, 1998 yılında Demirel'in önerdiği başkanlık rejimi konusunda da, bu öneriyi karşılayacak anayasa değişikliğinin bir "kurucu meclis" tarafından yapılması gerektiğini savunmuştu, bkz. Feyzioğlu, Bedî N., "Başkanlık Sistemi ve Kurucu Meclis", 2.8.1998, *Cumhuriyet*.

"Devletin ve rejimin temel değerlerini koruma görevi verilen" Cumhurbaşkanı'nın 1982 Anayasası'na göre yeterli yetkiye sahip olmadığını savunmuştur. Kırca'nın öngördüğü Cumhurbaşkanı modeli, kanunları "Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya uygun bulunmuş hükümleriyle birlikte halkoyuna sunabilen"; "hükümetlere iktisadi, sosyal ve kültürel alanlarda da uzun süreli hedefler gösterme görev ve yetkisine sahip"; "hükümeti görevden alarak yeni bir hükümet atayabilen" ve "rejimin meşruluğunun kaynağı olarak" genel oyla seçilen "devlet organı" olarak tanımlanmıştır.³⁶ Kırca, Cumhurbaşkanı'nın seçimleri yenileme yetkisini genişletirken, yetkinin kullanım nedenlerini, biri hükümetin Meclis tarafından düşürülmesi; diğeri Cumhurbaşkanı'nın siyasal takdirine bağlı olmak üzere "diğer nedenler" olarak gösterir. "Diğer nedenler" ifadesi açık, somut, koşullu olmadığı için, bu olasılıkta artık yenileme yetkisinin nedene bağlı olduğundan söz edilemez. Ancak Kırca'nın önerisinde, bu şekilde seçimler yenilenmişse, seçimlerin aynı biçimde yenilenmesi için aradan en az bir buçuk yıl geçmelidir.³⁷

III. 1997/1998/2002/2003 Yıllarında Demirel'in Rejim Değişikliğine İlişkin Önerileri

Demirel, hem Cumhurbaşkanı olarak görev yaptığı süre içinde 1997 ve 1998 yıllarında, hem de görev süresinin dolduğu 2002 ve 2003 yıllarında rejim değişikliğine ilişkin önerilerde bulundu. Demirel'in rejime ilişkin önerilerinin, "istikrar", "yönetilebilirlik" ve "küreselleşmenin aşılması aşan yeni yöntem arayışını zorunlu kılması" biçiminde özetlenebilecek üç ayaklı bir gerekçelendirmeye dayandığı söylenebilir.

³⁶ Kırca, Coşkun, "Meşruluk ve Rejim - IV", 2.3.1995, *Yeni Yüzyıl*; bu görüşler için ayrıca bkz. Kırca, Coşkun, *Devlet'te Yozlaşmayı Yenmek! - Türk Siyasi Sisteminin Bozuklukları ve Çareleri Hakkında Bir Deneme*, İstanbul 1994 (İki Cilt); Kırca benzer görüşleri Galatasaray Üniversitesi kendisine fahri hukuk doktoru unvanı verirken yaptığı konuşmada da yinelemiştir. Bu konuşmanın tam metni için bkz., Sayın Coşkun Kırca'ya Doctor Honoris Causa Unvanı Verilmesi, Galatasaray Üniversitesi, İstanbul, (Tarihsiz).

³⁷ Kırca'nın önerisi, seçimleri yenileme yetkisinin üst üste kullanılmasında süre sınırlaması bakımından 1958 Fransız Anayasası'nın 12. maddesinde

1997 yılının Eylül ayında Demirel, Mısır yolculuğu sırasında uçakta yaptığı söyleşide “istikrarsızlık” gerekçesiyle rejim değişikliğini önermiştir.³⁸ Aynı söyleşide Demirel, Cumhurbaşkanı'nun beş yıllığına halk tarafından seçilmesini ve “hükümeti halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın kurmasını” istiyordu:

*“Halka karşı sorumlu olması gereken hükümetler, Meclis aritmetiğine dayalı olarak çok sık değişiyor. Bu da istikrarsızlık yaratıyor. Ben geçen dört yıl üç ayda altı hükümet onaylamışım. Bu kadar değişiklik fazla. Türkiye Başkanlık tartışmasından kaçamaz. (...)”*³⁹

*“Başkanlık ya da yarı başkanlık olsa, parlamento zorlanmayacak, hükümeti halkın seçtiği başkan kuracak.”*⁴⁰

Demirel yukarıda aktarılan açıklamasının son cümlesiyle, hükümetin kurulması konusunda Cumhurbaşkanı'nun rolünü Fransız yarı-başkanlık rejimine uygun düşmeyecek biçimde tanımlamaktadır.⁴¹

Bu önerinin ardından yaklaşık sekiz ay sonra, 1998 yılının Mayıs ayında Demirel bu kez “Türkiye’de sistem eskidi” ve “Hükümeti kurmak bir sorun oldu, ayakta tutmak bir sorun oldu” diyerek “başkanlık sistemi”nin tartışılmasını istemiştir.⁴² Aynı yıl başkanlık rejimine ilişkin açıklama yaparken “halk tarafından

benzemektedir. Ancak 1958 Fransız Anayasası'nın 12. maddesinin 1. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı başbakan ve meclis başkanlarına (Millet Meclisi ve Senato Başkanları) danıştıktan sonra ulusal parlamentoyu feshedebilir. Bu durumda, genel seçimler fesihten en az yirmi, en çok kırk gün içinde yapılır. Anılan maddenin son fıkrası uyarınca, bu genel seçimi izleyen bir yıl içinde parlamento yeniden feshedilemez.

³⁸ Söyleşiye Ertuğrul Özkök, Hasan Cemal, Mustafa Balbay ve İsmail Kapan'ın katıldığı konusunda bkz., Sazak, Derya, “Demirel ve 2000”, 18.9.1997, *Milliyet*.

³⁹ 2000’e Başkanlık Sistemi, 18.9.1997, *Milliyet*.

⁴⁰ Aktaran Sazak, “Demirel ve 2000”, 18.9.1997, *Milliyet*.

⁴¹ 1958 Fransız Anayasası'nın 9. maddesine göre, Bakanlar Kurulu'na Cumhurbaşkanı başkanlık etse de, 8. maddenin 2. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı bakanları başbakan'ın önerisi üzerine atar ve görevden alır. Cumhurbaşkanı'nun hükümetin oluşum biçimine karar verebildiği ve onu yasama organının denetiminden koruyabildiği durumda, Onar'ın Fish'e dayanarak yaptığı bir ayrıma göre “süper-başkanlık” rejimine (“superpresidentialism”) evrilen bir yapı aklı gelebilir. Karş. Onar, “Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülebilir mi?”, 367-368.

seçilecek başkan, bakanlarını milletvekilleri arasından seçmeyebilir" demektedir.⁴³ Bu dönemde konunun gündeme gelmesi, Liberal Demokrat Parti Genel Başkanı Besim Tibuk'un Demirel'i ziyareti sırasında gerçekleşmişti. Tibuk, ziyaretteki konuşma sırasında başkanlık rejimine geniş yer ayırmıştı. Tibuk, "*Amerika'daki (tek dereceli) başkanlık seçimini aynen alırsak, bu sefer yüzde 18, yüzde 20 ile başkan seçilebilir ve toplumun büyük kesimi 'Biz bu Başkanı seçmedik' havasına girebilir*" diyerek iki turlu seçime dayanan başkanlık rejimini savunmuştu.⁴⁴

1997-1998 yıllarında Demirel'in rejim değişikliği özlemine yönelik tepkiler ve gerekçeleri şöyle özetlenebilir.⁴⁵

1. Siyasi partilerin rejim tartışmasına ilişkin görüş ve açıklamaları birbirinden farklı olmuştur. Ancak her durumda rejim tartışmasına katılım, 1998 yılında daha yoğundur. DYP ve DTP, halkın seçtiği Cumhurbaşkanı'na ve onun fesih yetkisiyle donatıldığı yarı-başkanlık rejimine sıcak baktıklarını söylerken, ANAP "*alt yapısı hazırlanmadan*" başkanlık rejimine geçişi "*fantazi*" olarak değerlendirmiştir. Buna rağmen, DYP Grup Başkanvekili Saffet Arıkan Bedük, rejim değişikliği için devletin her alanında yeniden yapılanmanın sağlanması ve hukuk devletinin yerleştirilmesi gerektiğini de belirtmektedir. DTP Genel Başkanı Hüsametdin Cindoruk, başkanlık rejimini iki turlu seçim koşulluyla onayladığını açıklamıştır. Bu sıralar Cindoruk, Demirel'e destek verirken yeni Cumhurbaşkanı modelini "*halkın seçtiği ve MGK'nın yetkilerini devralmış bir yarı-başkan*" olarak tanımlıyor ve onu "*hukukun ve demokrasinin sigortası*" olarak görüyordu. ANAP Grup Başkanvekili Uğur Aksöz, aksaklığın rejimde değil, par-

⁴² Aktaran Ekşi, Oktay, "Türkiye'de Eskiyen Nedir?", 17.5.1998, *Hürriyet*; ayrıca bkz. Demirel'den Yılmaz'a Sert Yanıt, 19.5.1998, *Hürriyet*.

⁴³ Diktatörlüğe Kadar Gider, 25.5.1998, *Cumhuriyet*.

⁴⁴ Aktaran Arcayürek, Cüneyt, "Ukrayna'da Türkiye Meseleleri", 23.5.1998, *Cumhuriyet*. Arcayürek, Tibuk'un başkanlık rejimini getirecek anayasa değişikliğini "TBMM'den bir haftada geçirerek, iki haftada yasalaştırmayı" mümkün gördüğünü aktarmaktadır.

⁴⁵ Başbakan Yardımcısı Ecevit'ten Cumhurbaşkanı Demirel'e Tepki: 'Başkanlık' Demokratik Değil, 21.5.1998, *Cumhuriyet*; Başkanlık İsteyen Demirel'e Destek Yok, 20.5.1998, *Cumhuriyet*; Sistemi Meclis Çözer, 21.5.1998, *Milliyet*; Başkanlık Reçete Değil, 22.5.1998, *Milliyet*; Dönüşüme İhtiyaç Var, 21.5.1998, *Milliyet*.

lamento aritmetiğinde saklı olduğunu da savunmuştur. Aksöz bu nedenle, parlamentoda tek partinin çoğunluğunu sağlayacak seçim sistemine öncelik vermektedir. Başbakan Mesut Yılmaz ise, siyasal tıkanıklığın TBMM'nin çalıştırılmasıyla büyük oranda giderileceği düşüncesindedir.⁴⁶ CHP, başkanlık rejimine öteden beri karşı olduğunu ve Cumhurbaşkanlığı'nın isteminin köklü bir anayasa değişikliği anlamına geldiğini vurgulamıştır. DSP Grup Başkanvekili Ali İllksoy, Amerikan tipi başkanlık rejimini başarı ile uygulayabilecek köklü bir demokrasi anlayışı ve refah düzeyinin Türkiye'de bulunmadığına işaret etmiştir. İllksoy'un rejim tartışması yerine önerdiği, çoğulculuğu güçlendirmek ve "laik parlamenter rejim"i köklü hale getirmektir. Başbakan Yardımcısı sıfatıyla Ecevit, Cumhuriyet döneminde parlamenter rejim ter-cihini Atatürk'ün tercihi olarak yorumlamaktadır. Ecevit, Kurtuluş Savaşında I. Meclis'in varlık ve etkinliğini, "parlamenter demokrasinin temelleri"nin atılması ile eş anlamlı görmektedir. Ecevit'in açıklamalarında "rejim", "parlamenter demokratik rejim" olarak ifade edilmektedir. Ecevit için gerekli olan, "parlamenter demokratik rejimin kuralları içinde, ekonomik ve sosyal düzeni dönüştürmek"tir.⁴⁷ FP ise Demirel'in istemlerinin kişisel olduğuna odaklanmaktadır. FP Grup Başkanvekili Salih Kapusuz, Özal dönemindeki benzer özelemleri eleştiren Demirel'in "kendisi için bir şeyler istediğini açıkça ortaya koyduğunu" ileri sürmüştür.

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK VE YARI-BAŞKANLIK REJİMİ TARTIŞMALARI: 1991-2005 YILLARI ARASINDA BASINA YANSIYAN ÖNERİ VE TEPKİLERDEN KESİTLER

⁴⁶ Arcayürek de, başkanlık rejiminin gündeme getirilmesi ile Meclisin düzenli çalışmaması, dolayısıyla siyasetin tıkanıp izlenimi arasındaki bağa işaret etmiş ve bu konuda siyasi parti önderlerini eleştirmişti, bkz. Arcayürek, Cüneyt, "Olağan Gündemde Çözülürmüş!", 3.6.1998, *Cumhuriyet*.

⁴⁷ Ecevit'in bu açıklamaları, *Milliyet* ve *Cumhuriyet* gazetelerinde farklı ifadelerle yer almıştır. Karş. Başbakan Yardımcısı Ecevit'ten Cumhurbaşkanı Demirel'e Tepki: 'Başkanlık' Demokratik Değil, 21.5.1998, *Cumhuriyet*; Dönüşüme İhtiyaç Var, 21.5.1998, *Milliyet*. Ecevit'in açıklamaları Cindoruk tarafından "tarihi gerçekleri saptırdığı" iddiasıyla eleştirilmişti. Cindoruk, *Cumhuriyet* tarihinde "rejim" sorununu farklı biçimde yorumluyor ve adlandırıyor: "Doğrudur, Cumhuriyetimiz parlamenter sistem esas alınarak kurulmuştur ama temelinde otoriter bir yarı başkanlık sistemi vardır. Atatürk ve İnönü zamanında da ara rejim dönemlerinde de aynı durum yaşanmış, daha sonra yetkiler MGK'ya devredilerek orduyla paylaşılmıştır. Demirel, ülkenin mevcut sıkıntılarını iyi bilmekte ve tespitleri doğruyu yansıtmaktadır. Demirel'in eleştirisi, demokratik sisteme değil siyasi devlet yapısına yönelik." Bu görüşler için bkz., Başkanlık Reçete Değil, 22.5.1998, *Milliyet*

Buna karşılık, aynı dönemde FP Genel Başkanı Recai Kutan, başkanlık rejimine geçilmesine karşı olmadıklarını açıklamıştı. DP Genel Başkanı Korkut Özal, başkanlık rejiminin acil olarak tartışılmasını istemiştir. Özal, rejim sınıflandırmasını alt üst edecek biçimde, şu açıklamayı yapmaktan da kaçınmamıştır: *"Yeni gündeme gelen başkanlık sistemi, parlamenter sistemin en güçlü olduğu bir yönetim şeklidir."*

2. Siyasal partilerin açıklamaları dışında kalan tepkilerden Demirel'i eleştirenler benzer kaygıları taşımaktadırlar.⁴⁸ O dönemde, basın taramalarında en eleştirel yazıyı kaleme almış olan Nilgün Cerrahoğlu, Demirel'in açıklamalarına hukuk ve siyaset düşünürü Norberto Bobbio'dan bir alıntıyla yanıt veriyordu: *"(...) kısa süreli, istikrarsız hükümetlerden kurtulabilmek için başkanlık sisteminden başka çözüm olmadığını düşünmek, çocukça bir fikirdir."*⁴⁹ Cerrahoğlu, uzun süre iktidarda kalan Kohl ve Thatcher'ı örnek göstererek, başkanlık rejiminin istikrarın tek koşulu olmadığını söylemekte ve demokratikleşme ile saydamlık açısından başkanlık rejiminin seçmene yararını sormaktadır. Demirel'in rejim değişikliği istemlerine karşı çıkan diğer görüşler şöyle gruplanabilir:

a. Cumhurbaşkanı'nın mevcut yetkileri yeterlidir. Bunları yetersiz bulup, siyasal partilerin yapısını göz ardı edip, milletvekillerinin niteliklerini unutup başkanlık rejimini istemek Türkiye'yi onarılmaz yeni çalkantılara götürür.⁵⁰

b. Başkanlık ya da yarı-başkanlık rejimlerinin başarıyla uygulandığı Amerikan ya da Fransız toplumları uzlaşmacı, özgürlükçü ve çoğulcu toplumlardır. Baskıcı ve otoriter siyasal geleneğin egemen olduğu, siyasetçinin hesap vermesini sağla-

⁴⁸ Demirel'in açıklamaları üzerine başkanlık ya da yarı-başkanlık rejimine olumlu yaklaşan bir görüş için özellikle bkz., Akyol, Taha, *"Başkanlık Sistemi"*, 19.9.1997, *Milliyet*; yarı-başkanlık rejimine olumlu bakan iki görüş için bkz. Heper, Doğan, *"Sistemi mi Değiştirsek Kafaları mı?"*, 23.9.1997, *Milliyet*; Cıvaoğlu, Güneri, *"Demirel ve Başkanlık (2)"*, 19.9.1997, *Milliyet*.

⁴⁹ Cerrahoğlu, Nilgün, *"Başkanlık Sistemi Çocukça Fikir..."*, 21.5.1998, *Cumhuriyet*.

⁵⁰ Yekta Güngör Özden'in bu yönde açıklamaları için bkz., Diktatörlüğe Kadar Gider, 25.5.1998, *Cumhuriyet*.

yacak kurumsal düzeneklerin yetersiz kaldığı, güçlü ve örgütlü bir kamuoyunun bulunmadığı Türkiye'de başkanlık ya da yarı-başkanlık uygun bir seçim değil, hatta sonu diktatörlüğe varacak bir "çığgınlık"tır.⁵¹ Türkiye'de başkanlık rejimi değil, "süper başkanca bir yapı" istenmektedir.⁵² Latin Amerika'dan Afrika'ya, başkanlık rejimine özenen, "başkanca" yapılar Türkiye için birebir kalıp olmasa da, ders çıkartılabilecek niteliktedir.⁵³ Bu noktada başkanlık rejiminin otoriter ve kişisel yönetimlere elverişli bir yapı sunduğu vurgulanmalıdır.⁵⁴ Başkanın genel oyla seçilmesi, onun demokratik meşruluk iddialarına güçlülük kazandırarak, yönetimini kişiselleştirmesine neden olabilir. Başkanlık rejimi,

⁵¹ Benzer yönde görüşler için bkz., Cerrahoğlu, "Başkanlık Sistemi Çocukça Fikir...", 21.5.1998, *Cumhuriyet*; Diktatörlüğe Kadar Gider, 25.5.1998, *Cumhuriyet*; karş. Güçlü, Faruk, "Babalık Sistemine...", 8.7.1998, *Cumhuriyet*; Özturanlı, İskender, "Başbakanlık Sistemi ve Toplumsal Gerçeklerimiz", 15.9.1998, *Cumhuriyet*; ayrıca karş. Sirmen, Ali, "Başkanlık Sistemi-2", 22.9.1997, *Milliyet*; Sirmen, Ali, "Demirel'in Önerileri", 12.1998, *Cumhuriyet*.

⁵² Cem Eroğul'un Mülkiyeliler Birliği toplantısında ileri sürdüğü görüşler, *Bahri Savcı'nın Anısına*, 7.11.1998, *Cumhuriyet*. Burada Eroğul, rejim değişikliği ile "Türkiye'nin yapısını Yeni Dünya Düzeni'ne uydurma siyaseti"nin daha kolay gelişeceğini de savunmaktadır. Mümtaz Sosyal, 1992 yılındaki bir köşe yazısında başkanlık rejiminin Güney Amerika devletlerini ABD'nin uydusu haline soktuğunu söylüyor ve rejim değişikliği olasılığında Türkiye için de aynı tehlikeden söz ediyordu, bkz., "Büyük Ülkenin Uydulaşması", 15.12.1993, *Hürriyet*. 2000 yılındaki bir başka yazıda bu kez İzzettin Önder benzer yönde şu yorumu yapıyordu: "Dış güçler ya da daha gerçekçi bir bakışla, hakim dış güç açısından başkanlık sistemi dayatmasının amacı ise, iç karar mekanizmalarına fazlaca takılmadan uluslararası alanda Türkiye'yi bir karar merkezi doğrultusunda hareket ettirebilir (...) bir konuma çekmek idi.", bkz., "İstikrar Uğruna", 11.4.2000, *Cumhuriyet*.

⁵³ Karş. Çongar, Yasemin, "Başkanlık Sistemi İle Yönetilenler (1)", 22.9.1997, *Milliyet*; karş. Soysal, Mümtaz, "Kriz Yönetimsizliği", 18.10.1998, *Hürriyet*. Türk Anayasa Hukuku öğretisinde başkanlık rejiminden sapma olarak tanımlanan ve kötü bir anlam taşıyan "başkanca" rejim adlandırması için bkz., Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 2004 İstanbul, 434. Öte yandan, Uluşahin, "bozulmuş başkanlık kavramı"nu kullanmakta ve şu açıklamayı yapmaktadır: "Biz, "bozulmuş başkanlık" ile yasama-yürütme ilişkilerindeki dengenin bozulmuş olduğu bir başkanlık hükümet sisteminden öte, kontrol ve denge mekanizmasının sağlayacağı ılımlılıktan yoksun bir siyasal yapının bütününe kastetmekteyiz.", bkz., *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, 209 (dpr: 93)/karş. 210.

⁵⁴ Ergun Özbudun'un Şahin Alpay ile söyleşisinde aktardığı görüşler için bkz., Seçim Sistemi Değişmeli, *Entelektüel Bakış*, 1.10.1997, *Milliyet*; karş. Bülent Tanör'ün Musa Ağacık ile söyleşisinde aktardığı görüşler için bkz., Başkanlık Sistemi Diktaya Yol Açıyor, 9.7.1998, *Milliyet*.

başkan ile yasamanın farklı siyasal çoğunluklara dayanması durumunda, kilitlenmelere ve kutuplaşmaya elverişlidir. Yasama organıyla çatışmaya düşen başkanlar, parlamentoyu devre dışı bırakıp, ülkeyi karamamelerle yönetmeye yönelebilirler. Çok partili parlamenter rejimde hükümet koalisyonları bir yasama dönemi içinde değişebileceğinden, bir çok parti iktidarda pay sahibi olabilir; bu da uzlaşmayı destekleyen bir etkidir. Siyasal rejimi değiştirmeye oranla kolay yapılabilecek bazı ayarlamalar, siyasal tıkanıklığın aşılmasına katkıda bulunabilir. Demokrasinin yaygınlaştırılması, yargı bağımsızlığı ve profesyonelliğin güçlendirilmesine dayalı bir değişim ve değişim sürecinde kararlılık, siyasetin tıkarıklığını ve yozlaşma sorununu aşmada etkili olacaktır.⁵⁵ Türkiye'deki siyasal tıkanıklığın nedeni parlamenter rejim değil, demokrasi eksikliğidir. Özellikle seçim ve siyasal partilere ilişkin yasal değişiklikler büyük önem taşımaktadır.⁵⁶ Bu çerçevede parti içi demokrasiyi etkinleştirecek ve milletvekili adaylarının seçimle belirlenmesini zorlayacak kurallara öncelik verilmelidir.⁵⁷

c. Başkanlık rejimi, yolsuzluk ve çetelere dayalı devlet içi yozlaşmanın; din-devlet ilişkilerindeki çarpıklığın; ekonomik ve toplumsal sorunların çözümü olamaz. Hatta bu tür sorunlar, başkanlık rejimi ile daha da artabilir.⁵⁸ Öte yandan, Türkiye'nin gündemine rejim değişikliği tartışmasını getiren, "yozlaşmış, çete, tarikat ve 'clientalizm' sarmalı içine düşmüş siyaset ve bu ortamın ürünü olan siyasilerdir."⁵⁹

⁵⁵ Turan, İlter, "Sistemin Islahı Gerekli", *Entelektüel Bakış*, 2.7.1998, *Milliyet*.

⁵⁶ Feyzioğlu, "Başkanlık Sistemi ve Kurucu Meclis", 2.8.1998, *Cumhuriyet*; Ergun Özbudun'un Şahin Alpay ile söyleşisinde aktardığı görüşler için bkz., Seçim Sistemi Değişmeli, *Entelektüel Bakış*, 1.10.1997, *Milliyet*; parti içi demokrasi ve milletvekilleri adaylarının belirlenmesinde önseçim konusunda bkz., Turan, "Sistemin Islahı Gerekli", *Entelektüel Bakış*, 2.7.1998, *Milliyet*; Bila, Fikret, "Başkanlıktan Önce ...", 22.9.1997, *Milliyet*; Sirmen, "Başkanlık Sistemi - 2", 22.9.1997, *Milliyet*.

⁵⁷ Turan, "Sistemin Islahı Gerekli", *Entelektüel Bakış*, 2.7.1998, *Milliyet*; Bila, "Başkanlıktan Önce ...", 22.9.1997, *Milliyet*; Sirmen, "Başkanlık Sistemi - 2", 22.9.1997, *Milliyet*.

⁵⁸ Arcayürek, Cüneyt, "Hangisi Doğru?", 9.6.1998, *Cumhuriyet*; Arcayürek, Cüneyt, "Neden Anlaşmasınlar?", 25.6.1998, *Cumhuriyet*; Arcayürek, Cüneyt, "Baba 'Aşmış' Geliyor", 15.7.1998, *Cumhuriyet*.

⁵⁹ Sirmen, Ali, "Başkanlık Sistemi - 1", 19.9.1997, *Milliyet*.

d. Siyasal parçalanmışlığın nedeni parlamenter rejim olmadığı gibi, Türkiye'nin iç ve dış sorunlarla ilgili bir kriz ile karşılaşmasında, çözüm başkanlık rejimi değildir.⁶⁰ Merkez sağ ve merkez soldaki parçalanma yarı-başkanlık rejimi ile de kaldırılamaz. Bu noktada, parçalanmışlığı giderecek öneri "iki turlu seçim sistemi" olmuştur. İki turlu seçim sisteminin benzer eğilimli partilerin seçim ittifakına yönelmelerine yol açacağı için, orta ya da uzun erimde parçalanmayı giderebileceği ileri sürülmüşse de,⁶¹ bu sisteme, partilerde var olan istikrarsız iç yapıyı "daha da gayrimütecane" hale sokacağı; sağ-sol kutuplaşmasını olanca sertliği ile geri getireceği gerekçesiyle eleştirel yaklaşıldığı da gözlenebilir.⁶²

Yukarıda yer alan eleştirilerden özellikle siyasal kutuplaşma riski, uzlaşma kültürünün eksikliği, "başkancı" sapmalar, siyasal kilitlenme ve kriz olasılıklarına değinen görüşler, Türk Anayasa Hukuku öğretisinde de dile getirilmiştir.⁶³ Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı'nun yetkilerini klasik parlamenter rejimin sınırları içine çekmek; güvensizlik oyu ile hükümeti düşürmek isteyenleri yeni başbakan üzerinde uzlaşmaya zorlayacak "kurucu güvensizlik oyu"nu benimsemek; Cumhurbaşkanı'nca seçimlerin yenilenmesinde aranan kırk beş günlük sürenin otuz güne indirilmesi gibi parlamenter rejimi "iyileştirici" öneriler de yapılmıştır.⁶⁴

⁶⁰ Yavuz Sabuncu'nun Mülkiyeliler Birliği toplantısında ileri sürdüğü görüşler, Bahri Savcı'nun Anısına, 7.11.1998, *Cumhuriyet*. Tam aksi yönde bir görüş için bkz., Fein, Bruce, "A Presidential versus a Parliamentary Turkey", July 1, 2002, no: 103, *The Turkish Times*.

⁶¹ Ergun Özbudun'un Şahin Alpay ile söyleşisinde aktardığı görüşler için bkz., Seçim Sistemi Değişmeli, *Entelektüel Bakış*, 1.10.1997, *Milliyet*.

⁶² Turan, "Sistemin Islahı Gerekli", *Entelektüel Bakış*, 2.7.1998, *Milliyet*.

⁶³ Özellikle bkz., Tanör, *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*, s. 76-79; Özer, *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*, s. 101-102; Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülebilir mi?", s. 385-388.

⁶⁴ Özellikle bkz., Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülebilir mi?", s. 388-389; Cumhurbaşkanı'nun yetkilerinin sınırlanması için özellikle bkz., Tanör, *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*, s. 79.

Demirel'in basında yer alan eleştirilere verdiği yanıt, rejim değişikliğindeki "istikrar" gerekçesine koşuttur. Bu yanıtta, rejim değişikliği, siyasal istikrarın ve "darbe"nin önlenebilmesinin tek çözümü olarak görülmektedir:

*"Demokrasiyi işletemezseniz, geçen seneyi unutmayın, darbe tartışmalarını. O zaman birileri gelir oturur, siz tartıştınız darbeyi, ben hep karşı çıktım. Adamı siz seçeceksiniz."*⁶⁵

*"Bu başkanlık sistemi hiç kimseye lazım değil de bana mı lazım? Kimseye lazım değilse bana da lazım değil. (...) Bilen varsa söylesin istikrarın çaresini. Ben söylüyorum."*⁶⁶

2000 yılında "5+5" olarak kamuoyuna yansıyan ve Cumhurbaşkanının üst üste iki kez, ancak beş yıllığına seçilmesini öngören anayasa değişikliği paketi, TBMM Genel Kurulu'nda reddedildi. Böylece Demirel'in görev süresi dolmuş oldu. Anayasa değişiklikleri Anayasa Komisyonu'nda görüşülürken FP ve DYP'nin Cumhurbaşkanı'nun beş yıllığına halk tarafından seçilmesini destekleyen teklifleri zaten kabul görmemişti.⁶⁷

Demirel, 2002 yılında, 1991 yılındaki Anayasa değişikliği paketi ile 1995 yılındaki seçimlerin yenilenmesi konusunda Cumhurbaşkanı'nun yetkilerinin artırılması istemini de anımsatan açıklamalarını yinelemiştir.⁶⁸ Demirel'in 2003 yılında "Vakıf

⁶⁵ Başkanlık İsteyen Demirel'e Destek Yok, 20.5.1998, *Cumhuriyet*; Demirel'den 'U' Dönüşü, 25.5.1998, *Cumhuriyet*.

⁶⁶ Demirel'den Yılmaz'a Sert Yanıt, 19.5.1998, *Hürriyet*; karşı. Baba: İstikrar 4. Partiye Bağlı, 13.6.1998, *Milliyet*. Bu açıklamaların ardından bir ay sonra-1998 yılının Haziran ayında- Ankara Genç İşadamları Derneği'ndeki konuşmasında Demirel, "yasama-yürütme arasında sert kuvvetler ayrılığı" ru, Cumhurbaşkanı'nun beş yıllığına genel oyla seçimini, Cumhurbaşkanı'na 1958 Fransız Anayasası'nın 16. maddesindeki gibi olağanüstü hal ilanı ve olağanüstü hal ilanı boyunca krizi yönetme yetkisinin verilmesini ve milletvekili seçimlerinin iki türlü yapılmasını önerdi, bkz., Demirel Bayrağı Açtı, 23.6.1998, *Radikal*.

⁶⁷ Aktaran Onar, "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülebilir mi?", s. 374.

⁶⁸ Demirel, Süleyman, "Daha Güçlü Cumhuriyet İçin", 30.10.2002, *Radikal*. Buna karşılık Demirel, 2002 Nisan'ında "Başbakan'ı halk seçsin" diyerek şu açıklamayı yapmıştı: "Yine parlamenter sistem yürürlükte olacak. Seçime gidildiği zaman şu kadar milletvekili çıkartılıyor ya; hem milletvekilleri,

2000" toplantısında yaptığı konuşma metnini daha sonra makale biçiminde yayınlayan *Radikal Gazetesi*'ndeki şu görüşlerde, rejim değişikliği özlemleri açık biçimde görülebilir:⁶⁹

"Parlamentar demokrasi istikrar çıkarmıyorsa, ülke idaresini kendi başına bırakamazsınız. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi, istikrarsızlığın çareleri arasında düşünülmeli. (...)"

"Cumhurbaşkanı'nı iki türlü seçimle halk seçmeli. Parlamento'yu fesih müessesesi işler hale getirilerek anayasal geleneğimize uygun bir şekilde bu yetki Cumhurbaşkanı'na verilmeli."

"Seçmenlerin önemli konularda doğrudan görüşlerini ortaya koymalarına imkan tanıyacak şekilde referandum müessesine işlevlilik kazandırılmalı. Halkın seçtiği Cumhurbaşkanı'na bu yetki şartsız tanınmalı. Olağanüstü hallerde bunalımdan çıkış için Anayasa'ya demokratik mekanizmalar dahil edilmeli."

Demirel'in 1961 ile 1982 Anayasaları'nda seçimlerin yenilenmesi olarak düzenlenen yetkiyi fesih olarak adlandırması ve yetkinin *"anayasal geleneğimize uygun olarak"* Cumhurbaşkanı'na verilmesinden söz etmesi dikkat çekicidir. Yerleşik kavramsal sınıflandırmada fesih kurumu, seçimlerin yenilenmesinden farklı olduğu gibi, feshe ilişkin bir anayasal gelenekten söz etmek de kuşku ile karşılanmalıdır. Fesih kurumu, fesih kararı ile mevcut parlamentonun dağılması ve görevinin sona ermesini gerektirirken, seçimlerin yenilenmesinde, parlamentonun hukuksal varlığı yenisi seçilinceye değin sürer.⁷⁰ Seçimlerin yenilenmesi kavramına tanınan bu özellik, Türk

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK VE YARI-BAŞKANLIK REJİMİ TARTIŞMALARI: 1991-2005 YILLARI ARASINDA BASINA YANSIYAN ÖNERİ VE TEPKİLERDEN KESİTLER

hem de başbakan seçilecek. Başbakanın kim olacağını halk kendisi tayin edecek. İsrail yapıyor bunu.", bkz., Demirel'e Destek Az, 16.4.2002, *Sabah*.

⁶⁹ Demirel, Süleyman, *"Başkanlık Sistemi Tartışılmalı"*, 28.5.2003, *Radikal*.

⁷⁰ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 419; 1961 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde -Temsilciler Meclisi'nde- 108. madde görüşülürken Turhan Feyzioğlu, Osmanlı anayasacılığında fesih ile 1961 Anayasası ile getirilen seçimlerin yenilenmesi arasındaki farkı vurgulayan açıklamalarda bulunmuştu. Bu açıklamalar kavramsal farklılığın dayanağı bakımından aydınlatıcıdır, karşı. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Hazırlayan: Öztürk, Kâzım, Cilt III / Madde 76-157, 1966 Ankara, 2986. Daha kapsamlı değerlendirmeler ve Türk Anayasa öğretisinin fesih kavramına ilişkin başyapıtı için bkz., Karamustafaoğlu, Tunçer, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, 1982, Ankara.

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK VE
YARI-BAŞKANLIK REJİMİ
TARTIŞMALARI: 1991-2005
YILLARI ARASINDA BASINA
YANSIYAN ÖNERİ VE
TEPKİLERDEN KESİTLER

Anayasa Hukuku'nda halen saklı bir unsur olarak varlığını koruyan “*meclisin sürekliliği*” ilkesi ile uyumludur. 1961 ve 1982 Anayasaları seçimlerin yenilenmesi konusunu “*nedene bağlı bir işlem*” olarak, farklı içerikte düzenlemiş ve bu konuda Cumhurbaşkanı'nun rolü bakımından farklı yöntemler izlemiştir. Burada bir anayasal gelenek değil, anayasa politikasına ilişkin tercihin pozitif anayasa normu ile her iki anayasada farklı biçimlerde kullanılması söz konusudur. Öte yandan, feshin, kavram olarak yer aldığı Osmanlı anayasacılığındaki -1876 tarihli Kanun-i Esasi ve 1909 değişiklikleri- görünüm biçimleri ya da uygulamaları demokratik ve kriz çözücü olamamıştır. Bu yüzden de Osmanlı anayasacılığına ilişkin bir “*fesih*” vurgusu, siyasal bellekte, fırsatını bulunca parlamentoyu ortadan kaldırma hevesiyle neredeyse özdeş bir anlam taşıyan, oldukça karanlık ve düşündürücü bir göndermeye dönüşebilir. 1961 Anayasası hazırlanırken Temsilciler Meclisi'nde yapılan görüşmelerde de aynı duyarlılık belirmiş ve seçimlerin yenilenmesi “*istikrarı temin edici asgari bir mekanizma olarak*” benimsenmişti.⁷¹ Öte yandan, Demirel'in 2003 yılındaki görüşlerinde “*başkanlık ve yarı-başkanlık*” seçenekleri birlikte anılsa da, önerilerde Amerikan Anayasası'nın öngördüğü başkanlık rejimine ilişkin unsurlar göze çarpmamaktadır. Halkın seçtiği Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı tarafından kullanılan “*işler hale gelmiş fesih yetkisi*”, yarı-başkanlık rejimine koşuttur.

IV. 2003-2005 Yıllarında AKP Kaynaklı Başkanlık Rejimi Önerileri

2002 seçimleri ertesinde yapılan bir yorumda, seçmenin iki partiyi Meclis'e sokması, “*iki büyük parti eksenine yerleşen sağlıklı bir parlamenter düzenin oluşmasının çok geç kalmış bir ilk*

⁷¹ Karş. Turan Güneş'in açıklamaları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Hazırlayan: Öztürk, Kâzım, C. III / Madde 76-157, 2979. 1961 Anayasası'nda başbakanın istenini üzerine Cumhurbaşkanı'nca Meclis Başkanlarına danışılarak işletilen seçimlerin yenilenmesi düzeneği, Hıfzı Oğuz Bekata tarafından “*icranın bir nevi hakimiyetine yol açacağı*” gerekçesiyle eleştirilmişti, bkz., Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Hazırlayan: Öztürk, Kâzım, C. III / Madde 76-157, 2978 / 2993.

adımı" olarak değerlendirilmekteydi.⁷² Seçim sonrasında devlet organlarının etkinlik kazanması sağlanırsa, "*yersiz siyasal rejim tartışmaları*"na sürüklenilmeyeceği ve daha büyük ekonomik ve toplumsal sorunların çözümüne odaklanılabileceği de vurgulanmaktaydı. Ancak bu beklenti karşılanmadı ve rejim değişikliği konusu 2003 yılının Ocak ayında yeniden gündeme geldi. Türkiye için başkanlık rejimini öneren monografisiyle de tanınan Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu Partilerarası Uzlaşma Komisyonu'nda, başkanlık rejimini tartışmaya açarak, CHP'lileri bu konuda ikna edeceğini söyledi. Kuzu, başkanlık rejiminin AKP'nin programında olmadığını, bu konuyu kendisinin kişisel olarak önerdiğini de ekliyordu:

*"Bu çok köklü bir değişim. Yıllardan beri bu proje üzerinde çalışıyorum. Türkiye yarın çok parçalı bir yönetime geçtiği zaman tıkanıp kalacak. Başkanlık sistemi, parlamentoyu kuvvetlendiren bir sistem."*⁷³

Bu açıklamaların ardından yaklaşık dört ay sonra, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, "*başkanlık ve yarı başkanlık rejimlerini*" savunduğunu söyledi. Bir televizyon programında yayınlanan söyleşide, "*başkanlık mı, yarı-başkanlık mı?*" sorusu üzerine verdiği yanıt şuydu:

*"Her ikisinde de aynı şeyi düşünüyorum. Benim için ideal olanı Amerikan modelidir."*⁷⁴

Erdoğan, başkanlık sistemine ilişkin istemini "*bürokratik oligarşi*" ile mücadeleye de dayandırmıştı:

*"Biz, hala bürokratik oligarşiyi halledemedik. (...) Ben, işte başkanlık sistemini bundan istiyorum."*⁷⁵

Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin, rejim tartışmasının gündem oluşturmalarını önemseydiğini belirterek, Erdoğan'dan

⁷² Kepenek, Yakup, "*Yüzeyselliğin Sesleri*", 11.11.2002, *Cumhuriyet*.

⁷³ *Başkanlık Sistemi Tartışması*, 2.1.2003, *Cumhuriyet*.

⁷⁴ *İdeali Amerikan Modeli*, 21.4.2003, *Cumhuriyet*.

⁷⁵ Gökdemir, Mehtap (Yazıdizisi), "*Başkanlık Tartışması (1)/ İktidar: İstikrar Muhalefet: Krallık*", 24.1.2005, *Halka ve Olaylara Tercüman*.

farklı olarak, "Türkiye için başlangıçta yarı- başkanlık rejimine geçiş yapmanın daha yararlı olacağını" söylemişti.⁷⁶ Böylece geçmiş yıllardaki tartışmanın bir benzeri yaşanmaya başladı. Sözgelimi; ANAP Genel Başkanı Ali Talip Özdemir, "Erdoğan'ın krallık-padişahlık istediğini"; çözülmesi gereken öncelikli başka sorunların olduğunu açıklıyordu.⁷⁷ Özdemir, kendilerinin başkanlık rejimini ilk gündeme getiren parti olduklarını da anımsatıyor ve bu konuda hazırlıklı olduklarını ekliyordu.

2003 yılının Eylül ayına gelindiğinde Kuzu, "Türkiye'de son yirmi yıldır sorumsuz makamlara parlamenter rejimin ruhuna aykırı olarak çok sayıda yetki verildiğini" söylüyordu. Cumhurbaşkanı'nın atamalara ilişkin yetkilerini kısıtlayacak ve üçte iki çoğunlukla kabul edilen anayasa değişikliği tekliflerini halkoyuna sunma yetkisini ortadan kaldıracak bir Anayasa değişikliği paketi üzerinde çalışmaya başladığını açıklamıştı.⁷⁸ Bununla birlikte, AKP'nin rejim değişikliği konusunda bir çalışma içinde olmadığını da vurguluyordu:

*"Maalesef gündemimizde şimdilik başkanlık sistemi yok, inşallah bu sistemi getirmek de bize nasip olur."*⁷⁹

Kuzu basına yaptığı açıklamalarda, Amerikan başkanlık rejiminin üstünlüğüne inandığını vurgulamakta ve başkanlık rejimine özgü olarak yasama ve yürütme organlarının yapıları ve işlevlerindeki bağımsızlığı öne çıkarmaktadır. Ancak Başkanın seçiminde Amerikan modelinden saparak iki turlu çoğunluğu önermektedir:

*"Başkan ve Meclis seçimi ayrı ayrı yapılacak. Başkanın seçimi iki tur olacak. En çok oyu alan iki aday son tura kalkacak. Oradan bir başkan çıkacak. Yasa yapmak tamamen Meclis'in işi olacak. Buraya bakanlar, başkan gelemez, kanun tasarısı hazırlayamaz. Meclis, daha etkin olacak. Bakanlar dışarıdan seçilecek."*⁸⁰

⁷⁶ AKP 'Yarı'sına da Razi, 23.4.2003, Cumhuriyet.

⁷⁷ Erdoğan Krallık İstiyor, 24.4.2003, Cumhuriyet.

⁷⁸ Anayasa Değişikliği İçin Çalışma Başlatıldı, 3.9.2003, Radikal.

⁷⁹ Başkanlık Sistemi İması, 6.9.2003, Cumhuriyet.

⁸⁰ Aktaran Gökdemir, "Başkanlık Tartışması (1)/ İktidar:İstikrar Muhalefet: Krallık", 24.1.2005, Halka ve Olaylara Tercüman.

Aralık 2004 ve Ocak 2005'te Adalet Bakanı Cemil Çiçek de başkanlık rejimine destek veren açıklamalar yapmaktaydı.⁸¹ Çiçek'in açıklamalarında başkanlık rejimi "*istikrar*" arayışına dayanmaktadır. Ancak bu kez "*istikrar*", AB ile müzakere sürecini kısaltmak ve bu süreçte başarılı olmak için istenmektedir. AB Komisyonu'nun son İlerleme Raporu'nda (Ekim 2004) eleştirel ifadelerle konu olan yüzde onluk ülke barajının indirilmesi tartışılırken, bu kez siyasal parçalanmışlığın Meclise ne ölçüde yansıtacağı sorunu gündeme gelmiştir. Bu çerçevede başkanlık rejimi ya da barajı düşürmeden, barajı aşamayan partilere belirli sayıda Türkiye milletvekilliğinin tanınması öneriler arasında yer almaktadır.⁸² Çiçek, "*devamlı istikrar*"ın başkanlık rejimi ile sağlanacağı kanısındadır.

21 Aralık 2004 tarihinde Başbakanlık bütçesi görüşülürken, rejim değişikliği AKP Grubu adına konuşan Burhan Kuzu ile CHP Grubu adına konuşan Hasan Fehmi Güneş'in açıklamalarında da gündeme gelmiştir.⁸³ Görüşmelerde Kuzu 1982 Anayasası'nın "*güçlendirilmiş başbakanlık modeli*" getirdiğini söyleyerek söze başlıyordu. Buradan Cumhurbaşkanı'nun siyasal sorumsuzluğu karşısında aşırı yetkilerle donatıldığına sözü getirmekteydi. Kuzu, "*yetki dağılımındaki yanlışlık*" olarak gördüğü bu durumun, "*parlamentar modelin ıslahı*" ile giderilemeyeceğini söylemekte ve "*yarı başkanlık, başkanlık modelleri*"ni önermektedir. Kuzu ilerleyen açıklamalarında, Amerikan başkanlık rejimine ilişkin örnekler vermekle birlikte, konuşması sırasında "*yarı başkanlık, başkanlık*" ifadesini artarda kullanmıştır:

⁸¹ Anayasa Değişecek, 13.12.2004, *Radikal*; Çiçek: İstikrar "Başkanlık"la Gelir, 4.1.2005, *Radikal*.

⁸² Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, seçim sistemine ilişkin bu öneriyi, Çiçek'in açıklamalarından daha önce yapmıştı. Erdoğan, 450 milletvekilinin yüzde on ülke barajı gözetilerek seçilmesini, 100 milletvekilinin baraja bağlı olmaksızın seçilmesini istemekteydi. Tahran Erdem, bu öneriyi temsilde adalet sağlamayacağı için eleştirmiştir. Erdoğan'ın önerisi 2002 seçimlerinde uygulansaydı, AKP her 32.000 oyu için; CHP her 37.000 oyu için bir milletvekili çıkartırken, diğer partiler 306.000 oy karşılığında bir milletvekili çıkartabilecekti, bkz., Erdem, Tahran, "Erdoğan'ın Sistemi Adaletsiz", 7.12.2004, *Radikal*.

⁸³ Burada konuşmaların tam metni için bkz., Dönem: 22, Yasama Yılı: 3, TBMM Tutanak Dergisi, C. 70, 36. Birleşim, 21. Aralık 2004, Salı.

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK VE
YARI-BAŞKANLIK REJİMİ
TARTIŞMALARI: 1991-2005
YILLARI ARASINDA BASINA
YANSIYAN ÖNERİ VE
TEPKİLERDEN KESİTLER

“ Benim şahsî kanaatim, bu ıslah olacak yapılanma değildir; ama, yine de, eğer, iyi niyetli oturtulursa, belki Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini, bir anlamda parlamenter model, 61' de olduğu gibi, o modele doğru çekmek olabilir ya da bir adım daha ileri giderek, yarı başkanlık, başkanlık modellerine geçilebilir.”

Kuzu, parlamenter rejimde yasama ve yürütmenin birbirine karşı kullanabilecekleri araçların, siyasal gerçeklikte işletilmediğine, özellikle hükümetin Meclis çoğunluğundan çıkması nedeniyle, *“bakan ya da başbakanın düşürülmediğine”* dikkat çekmektedir. Kuzu'nun parlamenter rejime duyduğu inancsızlık, açıklamalarının yoğunluğundan da görülebileceği gibi, daha çok parlamenter rejimde milletvekillerinin konumu ve etkinliği ile ilintilidir. Kuzu parlamenter rejimde, milletvekilinin *“yasama faaliyetine katkısının yok denecek kadar az olduğunu”* söylemekte ve parlamenter rejimde yasaların % 98'inin hükümet tasarısı olarak sunulduğunu belirtmektedir. Ayrıca, Cumhuriyet tarihinde kurulması gerekenden fazla sayıda hükümet kurulduğunu da söylemiş ve başkanlık rejiminde solun da *“iktidara gelme”* olasılığına değinmiştir:

“ Pekala, hadisenin başka bir boyutu var; mesela, şu anda milletvekillerimiz -belki başka işleri var; onu bilemem ama- neden acaba, parlamenter modellerde Parlamento'ya fazla gelmek istemezler, kulisi tercihi ederler; hiç bunu düşündük mü biz acaba? Bunun temelinde yatan gerçek faktör bilirsiniz ki değerli arkadaşlar, bu modellerde milletvekilinin yetkisinin, katkısının neredeyse yok denecek kadar az olmasıdır. Neye katkısının az olmasıdır; yasama faaliyetine katkısının az olmasıdır. Halbuki aslî fonksiyonunun bu olması lazım. Komisyonlarda olsun, Genel Kurul'da olsun, muhalefetten gelen önergelere sıcak bakılmaz, kendi partisinden gelen önergelere sıcak bakılmaz, bakanın katılmadığı bir önerenin geçme şansı neredeyse yok denecek kadar azdır; ama, bunu söylerken şunu da belirtmemiz lazım, parlamenter rejim başka türlü çalışmaz. Ya buna bir şekilde birlikte razı gelip devam edeceğiz ya da aktif hale gelmek istiyorsak, o zaman, bizi gerçek anlamda aktif kılan başkanlık modeli gibi birtakım başka modellere geçmemiz lazım.

Şimdi, sanmayın ki, sadece bizde böyle; İngiltere'de de bu iş böyle, Almanya'da da bu iş böyle, İtalya'da da bu iş böyle. Parlamenter rejim

nerede var ... Çünkü, sonuç itibariyle hastalık ondan kaynaklanıyor. İngiliz Parlamenter Taleyran'ın bir sözünü nakledeyim: 'Bugüne kadar Parlamento'da çok nutuklar dinledim. Bunların birçoğu benim kanaatini değiştirdi; ama, hiçbiri oyumu değiştirmede.' Çok net, doğal, güzel bir sözdür bu. Bu, bir itiraftır ve doğru bir itiraftır.

Kanun yapma konusunda, şu ana kadar geçen parlamenter modellerdeki oranları tespit ettim; yüzde 98'i hükümetten geldiği şekliyle geçip giden tasarılarıdır; kalan yüzde 1-2'si belki teklif şeklinde olur; onu da, hükümetler, kendi yapmak istemedikleri bazı teklifleri milletvekillerine verdirirler. Böyle bir yol da çalışabilir.

Şimdi, bakın, Parlamento'ya yasayı getiren hükümet, tatbik eden hükümet. Bütçeyi görüşüyoruz; hazırlayan hükümet, uygulayan hükümet; yani, hem yasama faaliyeti onun elinde hem de bütçe onun elinde. Peki, şimdi soruyorum, kuvvetler ayrılığı nerede o zaman bu Anayasada söyler misiniz; uygulamada böyle bir şey var mı; böyle bir şey yok.

(...)

Sayın Başkanım, bir rakam vererek konuşmamı tamamlayayım. Şimdi, cumhuriyetimiz 81.yılında. Bakın, bunu vereyim ve bunun üzerinde hep beraber düşünelim. 81.yılındayız, 59. hükümet var. 59'u çarpalım 4'le -hükümetlerin ortalama dört yıl ömrü olduğunu düşünün, olması gereken ömrünü söylüyorum- 236 yapar. Ne demektir biliyor musunuz bu; normalde Cumhuriyet'in 81. yılında kurduğumuz 59. hükümetin, esasen Cumhuriyet'in 236. yılında kurulması gerekiyordu; konu bu kadar basit ve nettir.

Bunları düşünerek tekrar bir gözden geçirelim. Muhalefet partimize samimi olarak bir şeyim var; yüzde 65-yüzde 35 gibi, eskiden beri yapılan klasik sağ-sol ayırımına kesinlikle takılmasınlar. Ben inanıyorum ki, bu modelde de her zaman için sol ya da sağ partiler iktidara gelebilir."

Kuzu'nun açıklamaları özetle, parlamenter rejimdeki başbakanın Amerikan Başkanı'ndan "en az iki kat daha yetkili" olduğunu, başkanlık rejiminin Türk parlamenter rejimindeki hükümet sayısının çokluğu sorununu çözeceğini ve milletvekillerini "gerçek anlamda aktif kılacağı"nu öne sürmektedir. Böylece, 2004

yılının bu son rejim tartışmasında bir yandan geçmiş yıllardaki "istikrar" gerekçesi ile milletvekillerinin etkin hale getirilmesi düşüncesi birleştirilmektedir. Diğer yandan, başbakanın Amerikan başkanlık rejiminin başkanından daha güçlü olduğu ve solun da başkanlıkta şansının olduğu gibi açıklamalarla gelecek eleştirilere önceden karşılık verilmektedir.

Bütçe görüşmelerinde CHP Grubu adına Güneş'in yaptığı konuşma, başkanlık rejimine karşı görüşlerin ana gerekçelerini yineleyen bir metindir. Güneş başkanlık rejimi karşıtlığını dile getirirken, bir yandan her iki rejime ve rejim dışı siyasal sorunlara yönelik nesnel değerlendirmeler yapmakta, diğer yandan Başbakan Erdoğan'ı -özellikle "bürokratik oligarşi" yakınmasını- hedef alarak eleştiri biçimini kişiselleştirmektedir. Dolayısıyla Güneş'in Kuzu'ya yanıtı, rejim değişikliğini siyasal taraflar ve gündemden soyutlayarak ele alan unsurlara sahip olduğu kadar, doğrudan başkanlık rejimini destekleyen siyasal kişiliklerin tavrına da yönelmiştir.

Güneş de Kuzu gibi konuşmasının başında, 1982 Anayasası ile başbakanın konumunun güçlendirildiğini söylemekte, ancak güçlenmenin aşırı olduğunu ve parlamenter rejimin sınırlarını zorladığını belirtmektedir. Güneş, "süper Başbakanlık statüsü" olarak adlandırdığı bu durum karşısında bile, "daha fazla güç arayışlarının yapay gerekçeler ile gündeme getirildiği" konusundadır. Bu saptamadan sonra kişi ve kişisel özlemlere dayalı rejim değişikliği; toplumların özgül koşulları; siyasal kültür ve birikim; toplumsal gereksinimler; demokratikleşme; çağdaşlaşma; laik ve demokratik cumhuriyet; akılcılık; başka devletlere özenme; Amerika'nın federalizme ve serbest yapıli siyasal partilere dayanan özgün yapısı gibi ana temaların öne çıktığı oldukça eleştirel bir konuşma yapar:

"Sayın Başkan, sayın milletvekilleri; söylemek istediğim şudur: Cumhuriyet tarihimiz boyunca, Başbakanlık kurumu, hiç bu düzeyde etkili, yetkili ve güçlü olmamıştır. Başbakanlık, bugün, tüm görev ve sorumluluklarını yerine getirmeye yeter derecede yetki ve görevle donatılmıştır. Buna rağmen, daha fazla güç, daha yüksek konum ve

statü özlem ve arayışlarının yapay gerekçelerle gündeme getirilme zorlamalarına tanık olmaktayız. Bu, yanlış, yararsız, gereksiz ve gereksiz bir girişimdir sayın milletvekilleri. Sistem arayışlarını, belli kişi ya da kişiliğe biçilen bir rol özlemine indirgemek, öncelikle objektif ve bilimsel değildir. Her ulusun yönetimi dizgesi, o ulusun özgün koşullarının, ülke çıkarlarının, toplumsal duyarlılıklarının, siyasal birikimlerinin bileşkesi olarak şekillenir. Unutnamalıyız ki, her yönetim sisteminin, hem çok başarılı hem de çok başarısız örnekleri vardır. Her topluma, her ülkeye, her dönemde uyacak tek tip başarılı yönetim şablonları yoktur. Başka toplum ve ülkelerin koşullarının ürünü olan yönetim kalıplarına tutsak olamayız, bel bağlayamayız. İstikrar gerekçeleriyle, demokrasiden vazgeçemeyiz, demokrasiden cayamayız.

Sayın milletvekilleri, Cumhuriyetimiz'in ilanından bu yana, özellikle 1924 Anayasası'ndan bu yana uygulayageldiğimiz parlamenter sistem içinde çok yol katettik. Üniter yapımıza, ülke gereklerine, tarihsel geçmişimize, toplumsal gereksinmelerimize, demokratik, çağdaşlaşma yönelişimize uygun, bize özgü, bizim, birikimler edindik, siyasal gelenekler oluşturduk, yazılı yazısız, siyasal, etik kurallar geliştirdik. Öncelikle, sorunumuz, bu azımsanmayacak kazanımlarımız üzerinde var olan yönetim sisteminizi tanı işletebilmektir, onu mükemmelleştirmektir, onu iyi yönetim kavranıma uygun yönde geliştirmektir, etkin, üretken yönde, sürekli yenileştirmektir, tüm siyasal yapımızı, partilerinizden başlayarak demokratikleştirmektir.

Laik, demokratik cumhuriyeti, çağdaşlaşma ülkümüzü tehlikeye sokmadan, esirgeyerek, ülkenizi yönetmeyi öğrenmek ve becermek zorundayız, başkalarına inrenmeden başarıya zorundayız. Bunu, Türkiye'yi, Bush Amerikası'na ya da De Gaulle Fransası'na benzetme özentisi sonucu, Peron Arjantinine ya da Weimar Cumhuriyeti'ne dönüştürmek yalnızına düşmeden yapmalıyız.

(...)

Devletler devleti niteliğindeki, federal devletler birliği niteliğindeki devlet yapısıyla, disiplin ve ideoloji açısından az yoğunluklu siyasal partilerin etkinlediği siyasal düzeniyle, örgütlü lobilerin yönlendirdiği toplumsal özellikleriyle bize hiç benzemeyen Amerika

Birleşik Devletlerinin yönetim sistemine özenmek gerçekçi, akılcı bir tercih olamaz, ciddiye de alınamaz. "

Güneş, geçmişteki örnekler de dahil, parlamenter rejimin değiştirilmesi özlemlerini *"başarısızlıkların suçunu ve sorumluluğunu sisteme atma kolaylığı"* olarak tanımlamaktadır.

Kuzu ile Güneş'in açıklamalarını yaptığı sırada AKP'nin kamuoyuna bir taslak biçiminde sunduğu somut bir anayasa önerisi bulunmuyordu. Bu dönemde, AKP'nin elinde *"geliştirilmiş bir anayasa önerisi"* bulunduğu da savunulmuş ve bir çerçeve taslak açıklamadan, yalnızca rejim değişikliği söylemini kullanması hoş karşılanmamıştı.⁸⁴ Başkanlık rejiminin anayasa değişikliğine konu olması halinde, AKP'nin Meclis çoğunluğu nedeniyle halkoylaması seçeneğinin gündeme geleceğine de dikkat çekilmişti. Bu olasılıkta, Özal'ın kaybettiği halkoylamasıyla sarsılan iktidarı anımsatılmakta ve Recep Tayyip Erdoğan'ın, kendi gücünü sınamayı tercih edip etmeyeceği sorulmaktaydı.⁸⁵

Öte yandan, Güneş'in açıklamalarından, CHP'nin parti grubunda önceden konuşulmuş ve kararlaştırılmış bir siyasal tercihi dile getirip getirmediği anlaşılamamaktadır. Güneş, Kuzu'nun konuşmasının ardından, bir süredir Kuzu ve Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın açıklamalarıyla zaten gündemde olan rejim konusuna anlamlı bir yanıt vermiş olabilir. Burada, somut taslak ya da rapor ve buna ilişkin bir karşı-değerlendirme raporu veya alternatif taslak ortada olmadığından, görüşme zemini de ele alınan konuya özel değilken (*"Başbakanlık bütçesinin görüşülmesi"*); kapsamlı, çözümleyici ve sonuçta doyurucu bir tartışmanın yapıldığından da söz edilemez.

Başkanlık rejimi önerileri, AKP'li Ersönmez Yarbay tarafından diktatörlük ya da padişahlığa dönüşeceği savıyla reddedilmiştir; Meclis Başkanı Bülent Arınç da *"aksaklıkları giderildiğinde parlamenter rejim çok iyi işleyebilir"* görüşünü savunmuştur.⁸⁶

⁸⁴ Erdem, Tahrán, *"Hangi Başkanlık?"*, 23.12.2004, *Radikal*; Erdem, Tahrán, *"Çiçek'in Adaleti"*, 6.1.2005, *Radikal*.

⁸⁵ Yetkin, Murat, *"Erdoğan Keskin Virajda"*, 30.12.2004, *Radikal*.

Arınç daha önce de dile getirilen “beş altı milletvekiline bir bölge düşecek şekilde daraltılmış bölge sistemi ve seçim ittifaklarına izin veren bir değişiklik” ten yanadır.⁸⁷

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in yeni yıl mesajında önce, Anayasa’ya göre Cumhuriyeti’n değiştirilmez niteliklerinden bir olan demokratik devlet ilkesine gönderme yapmakta, ardından parlamenter rejimin “demokrasiye en uygun olması” nedeniyle benimsendiğini söylenmektedir:

“Anayasa’da, demokratik devlet niteliği Türkiye Cumhuriyeti’nin değiştirilmez nitelikleri arasında sayılmış; demokrasiye en uygun olması nedeniyle de parlamenter hükümet sistemi kabul edilmiştir”⁸⁸

Yukarıdaki alıntıda Cumhurbaşkanı Sezer’in değiştirilmezlik güvencesine kavuşturulmuş demokratik devlet ilkesi üzerinden, rejim değişikliği için de normatif bir yasağı savunup savunmadığı kesin değildir. Cumhurbaşkanı Sezer, ülke barajının “temsilde adalet ilkesi” ile bağdaştırılacak biçimde değiştirilmesini de istenmektedir.⁸⁹

⁸⁶ Başkanlık Dikta Getirir, 5.1.2005, Radikal.

⁸⁷ Parlamenter Sistem İyi, 13.1.2005, Radikal.

⁸⁸ Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in yeni yıl mesajı için bkz., 31.12.2004, www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/31.12.2004-2960.html, 15.1.2005).

⁸⁹ Bu konuda, Cumhurbaşkanı Sezer, Anayasa’nın 67. maddesinin 6. fıkrasında yer alan “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerini birlikte yorumlamakta, hatta temsilde adalet olmaksızın istikrarın da sağlanamayacağını vurgulayarak, temsil adaletine göreceli bir üstünlük tanımaktadır:

“Devlet yönetiminin aksamaması da gözetilerek, ulusal istencin parlamentoya en geniş biçimde yansımaları, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin ve ulusal egemenliğin gereğidir. Bu nedenle, Anayasa’da seçim yasalarının “temsilde adalet” ve “yönetimde istikrar” ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenmesi öngörülmüştür.

Bu iki ilkenin, seçme ve seçilme hakkının özünü zedelemeyecek ve Devlet yönetimini aksatmayacak biçimde dengelenmesi anayasal zorunluluktur.

Seçim yasalarındaki aksaklık nedeniyle yasama ve yürütmenin tek parti egemenliğine girmesi sonucunu doğuracak bir seçim sistemi, “temsilde adalet” ilkesiyle bağdaşmayacağı gibi, demokrasiye, giderek rejime büyük zarar verebilecektir.

TÜRKİYE'DE BAŞKANLIK VE
YARI-BAŞKANLIK REJİMİ
TARTIŞMALARI: 1991-2005
YILLARI ARASINDA BASINA
YANSIYAN ÖNERİ VE
TEPKİLERDEN KESİTLER

AKP'li bakanlar Güldal Akşit, Ali Coşkun ve Osman Pepe başkanlık rejimine destek verenler arasındadır.⁹⁰ TÜSİAD Başkanı Ömer Sabancı'nun da rejim tartışmasında yerini aldığı görülebilir. Sabancı, başkanlık rejimine yönelik eleştirel tavırla kesişen görüşleri savunarak (örneğin; Amerika'nun farklı tarihsel koşulları, seçim sistemi, siyasal partilerin yapısı ve değişikliğin doğuracağı belirsizlik) köklü değişim değil, iyileştirmeden yanadır.⁹¹ Sabancı'nun açıklamasında, her değişiklik önerisinin üç ana unsura katkıda bulunması gereğine dikkat çekilmektedir. Bunlar, geçmiş yıllarda da ileri sürülen "istikrar" ve "yönetimde etkinlik" olduğu kadar, "demokrasi"dir de. Sabancı'nun somut önerilerinde, genel seçimlerde ülke barajının aşağı çekilmesi, partilerarası ittifakların seçim sistemi ile teşviki ve tercihli oy da yer almaktadır.

Son başkanlık rejimi tartışmasında, 1997-98 yıllarında rejim değişikliğine ilişkin eleştirilerde yer alan görüşler yinelenmiş, değişikliğin saklı amacının AKP'nin kadrolaşma isteği olduğu da sürülmüştür.⁹² 2003-2005 arasında başkanlık rejimi tartışma-

Seçim sistemimiz incelendiğinde, iki ilke arasında olması gereken dengenin, yönetimde istikrar lehine önemli ölçüde bozulduğu görülmektedir. Alınan oy sayısına göre yasama organında aşırı temsil olanağı sağlayan sistem "temsilde adalet" ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Seçmenlerin yaklaşık yarısı bugün Meclis'te temsil edilememektedir. Bu durum, Anayasa'ya aykırı biçimde iki ilke arasındaki dengenin bozulduğunu göstermektedir. Bunun da nedeni Seçim Yasası'ndaki ülke geneli barajdır.

Oysa, temsilde adalet ilkesinin ağırlığı yönetimde istikrarın da temel koşuludur.

Seçim sistemi, temsilde adaletin Meclis'e yansımaları sağlayacak biçimde düzeltilmelidir."

⁹⁰ Gökdemir, Mehtap (Yazıdizisi), "Başkanlık Tartışması (2) / İktidar: Tartışalım, Muhalefet: Hayır, 25.1.2005, *Halka ve Olaylara Tercüman*.

⁹¹ Sabancı: *Başkanlık Bize Uymaz*, 14.1.2005, *Radikal*.

⁹² Cerrahoğlu, Nilgün, "Başkanlık Sistemindeki Risk: Kutuplaşma", 26.4.2003, *Cumhuriyet*; Kardaş, Ümit, "Çağdaş Parlamentarizm", 6.1.2005, *Radikal*; Türkiye Barolar Birliği Başkanı Özdemir Özok'un açıklaması için bkz., TBB: Türkiye Hazır Değil, 5.1.2005, *Radikal*; Mehmet Ali Kılıçbay ve Süheyl Batum'un görüşleri için bkz., Gökdemir, Mehtap (Yazıdizisi), "Başkanlık Tartışması (2): Başkanlık Dikta Getirir, 26.1.2005, *Halka ve Olaylara Tercüman*; kadrolaşma yönündeki amaç yönünden bkz., Alkan, Türker, "Sezer'e Yüklenenler Nerede?", 16.2.2005, *Radikal*. Türker Alkan, Aralık 2004'de "bünyemize uygun bir model" olarak adlandırdığı iki türlü seçim ve yarı-başkanlığı önermekteydi, bkz., "Sistem Tartışması", 8.12.2004,

larında, rejim değişikliğine değil, demokratikleşmeye, bağımsız yargının güçlendirilmesine ve toplumsal-ekonomik sorunlara öncelik verenlerin çözümlenmeleri benzer olduğu kadar, farklı unsurlar da taşırlar. Sözgelimi; Ali Sirmen, Türkiye'de sistemin özündeki aksaklığı demokratikleşemeye bağladıktan sonra özetle şu üç nedene gönderme yapmaktadır: sanayileşememe; eğitim kalitesinin çağdaşlaştırılmaması; hızlı nüfus artışı ve üretimsizlik.⁹³ Sirmen, Türkiye'deki parlamenter sistemin, "başkanlık sistemin bütün antidemokratik uygulamalarını zaten hayata geçirdiğini" de savunmuştu.⁹⁴ Mustafa Erdoğan, rejim değişikliğini normatif bir tercih sorunu olarak algılamaktadır.⁹⁵ Bununla birlikte, parlamenter rejimin de, başkanlık rejiminin de demokratikleştirmediği örneklerle değinerek, siyasal sistemin "demokratik performansının uygulanan hükümet sistemi modeliyle" ilişkisinin sanıldığından az olduğunu vurgulamış ve siyasal, toplumsal, ekonomik ya da uluslararası konjonktür gibi etkenlere dikkat çekmiştir.⁹⁶ Ancak Erdoğan, Türkiye özelindeki demokratikleşememenin nedenlerini iki kümede toplamaktadır: "rejimin ideolojik karakteri ve askeri vesayet"; "aydınlar ve akademiya"yı da kapsam üzere "devlet merkezli bir siyasî kültürün toplumun tüm katmanlarına hakim olması".⁹⁷

Sonuç

1991-2005 yıllarında Türkiye'de rejim değişikliği önerilerinden basın taramaları yoluyla incelenen dört kesite ilişkin olarak (1991; 1995; 1997-2003; 2003-2005) şu sonuçlar çıkartılabilir:

Radikal; 2004 yılında başkanlık rejimini destekleyen değerlendirmeler için bkz., Berkan, İsmet, "Başbakanlık Sistemi", 22.10.2004, *Radikal*.

⁹³ Sirmen, Ali, "Yine Başkanlık Sistemi", 30.5.2003, *Cumhuriyet*.

⁹⁴ Sirmen, Ali, "Sorun 'Başkanlık' mı?", 25.4.2003, *Cumhuriyet*.

⁹⁵ Erdoğan, Mustafa, "Başkanlık Sistemi Türkiye'ye Uyar mı?", 20.1.2005, *Dünden Bugüne Tercüman*.

⁹⁶ Erdoğan, Mustafa, "Başkanlık Sistemi", 17.1.2005, *Dünden Bugüne Tercüman*.

⁹⁷ Erdoğan, Mustafa, "Hükümet Sistemi Tartışmasının Ötesi", 3.1.2005, *Dünden Bugüne Tercüman*.

1. 1995 ve 1997-2003 yıllarında Süleyman Demirel tarafından gündeme taşınan rejim değişikliği önerileri ile 2003-2005 yılları arasında AKP'li siyasetçiler tarafından dile getirilen önerilerdeki ortak unsur "*istikrar*"dır. Demirel'in sık sık yinelenen önerilerinde "*istikrar*" gerekçesi, çoğunlukla "*hükümet kurnasının ve ayakta tutmanın kolaylaştırılması*" ve "*darbenin önlenmesi*"ni de kapsayacak biçimde "*demokrasi*" ya da "*devletin iyi işlemesi*" temasına bağlanmıştır. AKP'li siyasetçilerin önerilerinde rejim değişikliğinden "*istikrar*" beklentisi, Cumhuriyet tarihinde kurulmuş hükümetlerin sayısının çokluğuna ve AB ile müzakerelere sürecinde hükümet değişikliğinin yaratacağı sıkıntılara odaklanmıştır.

2. 1991 yılındaki rejim değişikliği arayışları, tümüyle Cumhurbaşkanı Turgut Özal'a ve onun "*tarafsızlık ilkesi*" ile bağdaşmayan uygulamalarına yönelik siyasal bir hesaplaşma niteliği taşımaktadır. Burada siyasal kişiliklerin, kendi anayasal konumlarına özen gösterememe ya da birbirleriyle "*uzlaşmama*" becerisi, gerilimi tırmandırmış ve gerçekte rejimden kaynaklanmadığı açık olan sorunlar, rejim değişikliği ile çözülmeye çalışılmıştır.

3. Demirel'in desteklediği rejim değişikliği önerilerinde, başkanlık ve yarı-başkanlık rejimleri çoğunlukla eş zamanlı anılsa da, bunlar arasında fark gözetilen bir anlatım kullanılmamıştır. Demirel'in açıklamaları, içerik bakımından Amerikan başkanlık rejimi ile bağdaşmamakta, bazen Fransız yarı-başkanlık rejimine yaklaşırken, bazen de Rusya benzeri -Onar'ın Fish'e dayanarak yaptığı ayrımı göre- "*süper-başkanlık*" özellikleri göstermektedir.

4. 2003-2005 yılında AKP'li siyasetçilerin öne sürdüğü rejim değişikliğinde Amerikan başkanlık rejimi açıkça anılmıştır. Burada, milletvekillerinin etkinliğini artırmak gibi, özünde "*milletvekili kültürü*"ne ilişkin bir sorun da, ilk kez rejim tartışmasına katılmaktadır.

5. Rejim değişikliğine ilişkin eleştiriler farklı unsurlar içermekle birlikte, rejim değişikliğini isteyenlerin açıklama ve gerekçelerinden çok daha kapsamlıdır. Burada özellikle si-

yasetçilerin söyleminde “*padişahlık-diktatörlük*” gibi kalıplara rastlanmakla birlikte, hem köşe yazılarında, hem de akademik çevrelerle söyleşilerde siyasal otoriter kültür, başkancı rejime evrilme ve kutuplaşma riski, rejimin kilitlenmesi gibi ciddi sorunlara ya da demokratikleşme, yargı bağımsızlığı, seçim sistemi ve siyasal partilere yönelik reformlara dikkat çekilmiştir. Rejim dışındaki sorunlar ve önerilere yönelen eleştiriler, özetle Türkiye’de ya daha öncelikli alanların bulunduğu dikkat çekmekte ya da rejim değişikliğinin çok köklü ve dolayısıyla riskli bir değişim olduğu düşüncesiyle parlamenter rejim içinde “*iyileştirmeler*”e ağırlık vermektedirler.

6. Rejim değişikliğine ilişkin tartışmalarda, belirgin unsur, rejim değişikliği isteyenlerin, değişiklik istemlerine karşı eleştiri ve önerilerde yer alan unsurları hiç önemsemeyen, istemi hep yinelemeleridir. Rejim değişikliğinin gündeme geldiği son on dört yıl içinde, demokratikleşme yönünde önemli gelişmeler olduysa da, parlamenter rejimi iyileştirmeye ve parti içi demokrasiyi pekiştirmeye yönelik hiçbir öneri, rejim değişikliği özelemlerinin önüne geçememiştir. Parlamenter rejimi iyileştirmeye yönelik gelişmelerin gözlenmemiş olması, rejim değişikliği istemlerine kuşkuyla yaklaşılmasını da haklı kılmaktadır. Öte yandan, bu süre içinde rejim değişikliği istemlerinin, istemde bulunanlar tarafından, genel olarak yalnızca hukuksal değişiklikler olarak algılandığı da söylenebilir. Değişiklik isteyenler, rejimin yalnız hukuk değil, çok daha yoğun biçimde bir siyaset bilimi konusu olduğunun ayırında olduklarını ve bu bilim dalının “*nitel ve nicel*” araştırma-karşılaştırma-çözümleme yöntemlerini gözettiklerini kanıtlayamamışlardır. Değişiklik karşıtı siyasal partilerin de, rejim dışındaki siyasal öncelikleri ayrı biçimde çözümlediği ve kamuoyuna somut öneriler sunduğu söylenemez.

7. Parlamenter rejim özgül bir anayasa normu ile “*değiştirilmezlik güvencesi*”ne kavuşturulmuş değildir. Ancak rejim değişikliğinin, anayasal düzene ilişkin köklü bir değişim olduğu gerçeği karşısında, bu değişikliğin mevcut türev kurucu iktidar tarafından yapılmasının, yerinde bir tercih olup olmadığı üzerinde de düşünmek gerekir.

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK VEYA YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNE GEÇMESİ DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

Prof. Dr. Erdal ONAR**

Demokrasi, eski Yunanca'daki kelime anlamından yola çıkılarak, "halk tarafından yönetim", "halkın iktidarı" (demoskratos) şeklinde tanımlanabilir. Ancak, günümüz devletlerinin nüfuslarının büyüklüğü, halkın sözü edilen yönetimi doğrudan kendisinin üstlenmesini engellemekte ve halk bunu büyük ölçüde belirli bir süre için seçtiği temsilciler eliyle gerçekleştirmektedir. Bu şekilde ortaya çıkan sistem, saf bir temsili demokrasi olabileceği gibi, halkın zaman zaman yönetimle ilgili kararların alınmasına bizzat katıldığı yarı-doğrudan demokrasi biçiminde de olabilir.¹ Bir demokratik sistemde, halkın seçtiği temsilcilerin hangi devlet organını veya organlarını oluşturduklarına bakıldığında, farklı hükümet sistemleriyle karşılaşılmaktadır. Gerçekten, hükümet sistemleri, her durumda bağımsız olması gereken yargı organını dikkate almazsak, devletin geriye kalan iki organı, "yasama" ve "yürütme" nin oluşumları ve birbirleriyle olan ilişkilerine göre belirlenmektedir. Klasik bir ayrıma göre bunlar,

* Bu makale, yazarın Türkiye Barolar Birliği tarafından 9-13 Ocak 2001 tarihlerinde düzenlenen "Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı"nda sunduğu ve Türkiye Barolar Birliği'nce 12 numaralı yayın olarak *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı* adı altında basılan kitapta, s. 362-389'da yayımlanmış olan tebliğinin gözden geçirilmiş ve güncelleştirilmiş şeklidir.

** Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

¹ Lijphart, Arend, *Çağdaş Demokrasiler* (çev: Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Tarihsiz, Yetkin Yayınları, s. 11; Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 8. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2003, s. 223 vd.; Kalaycıoğlu, Ersin, "Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi", *Siyasal Rejim Tartışmaları*, İstanbul 2000, TESEV Yayınları 15, s. 97 vd. (Kalaycıoğlu'nun aynı eseri, ayrıca *İktisat Dergisi*, Nisan 1999, S. 388, s. 5-20'de de yayımlanmıştır).

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

i. Meclis hükümeti sistemi,

ii. Başkanlık sistemi,

iii. Parlamenter sistem olarak adlandırılabilir. Bu hükümet sistemlerine, son elli yıl içinde örnekleri giderek artan bir dördüncüsü de eklenebilir:

iv. Yarı-başkanlık sistemi.²

Meclis hükümeti sisteminde yasama yetkisi ve yürütme erki yasama organında toplanmıştır. Ancak, çok sayıda temsilciden oluşan yasama organının yürütme işlevini yerine getirmesindeki imkansızlık nedeniyle, bu sistemde, üyeleri yasama organı tarafından seçilmiş, kollejiyal (collégial) nitelikte bir yürütme organı da bulunur. Kendine ait bağımsız bir politikası olmayan, yasama organının direktiflerine göre hareket etmek durumundaki bu kurulun üyelerini yasama organı dilediği zaman görevden alabilir. Daha çok siyasal sistemde meşruluk krizi söz konusu olduğunda başvurulan bu yönetim biçimi, günümüzde rağbet görmemektedir.³

Başkanlık sistemini, 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 bir sistem olarak tanımlayabiliriz.⁴ Görüldüğü gibi bu sistemde yürütme organı

² Hükümet sistemleri hakkında, bkz., Turhan, Mehmet, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır 1989, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, no: 9; Gören, Zafer, *Anayasa Hukukuna Giriş*, İzmir 1997, s. 138-148; Demir, Fevzi, *Demokrasilerde Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Hükümeti Rejimi*; İzmir 1998, Ege Genç İşadamları Derneği Yayını; Teziç (2003), s. 400-440; Çağlar, Bakır, *Anayasa Bilimi*, İstanbul 1989, BFS Yayınları, s. 262-307; Erdoğan, Mustafa, *Anayasal Hukukuna Giriş*, Liberte Yayınları, Ankara 2004, s. 14-25; Atar, Yavuz, *Demokrasilerde Anayasal Değişimin Dinamikleri ve Anayasa Yapımı*, Konya 2000, Mimoza Yayınları, s. 208-219.

³ 1789 Fransız ihtilali sonrasında Fransa'da ve Kurtuluş Savaşı döneminde 23 Nisan 1920'de açılan Büyük Millet Meclisi ile birlikte ülkemizde uygulanan bu sisteme, Fransa'daki Konvansiyon Meclisi'nden esinlenerek konvansiyonel sistem de denilmektedir. Bkz., Turhan (1989), s. 24-29; Özbudun, Ergun, *1921 Anayasası*, Ankara 1992, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi Yayını, s. 51-74. Çağlar (1989), s. 266.

tek başlıdır ve başkanın kabinesinde yer alanlar, onun sadece danışmanı, yardımcısı konumundadırlar. Amerika Birleşik Devletleri'nin eski Başkanlarından Lincoln'un bakanlarıyla yaptığı bir toplantıda oya sunduğu konuya ilişkin oylama sonucunu "7 hayır, 1 evet. Evetler galiptir"⁵ şeklinde açıklaması, yürütme organının başkan ekserli oluşunu, bir başka deyişle başkanın yürütme içindeki pirumus solus niteliğini, yeterince vurgulamaktadır.⁶

Parlamenter sisteme gelince, bu sistemi Epstein, yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi olarak tanımlamaktadır.⁷ Bu tanımdan yola çıkıp, yürütme organının oluşumuna

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMÜ MİDİR?

⁴ Shugart, Matthew Soberg, Carey, John M., *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, s. 19; Shugart, Matthew S., "Of Presidents and Parliaments", *East European Constitutional Review*, vol: 2, no: 1, 1993, s. 30; Linz, Juan: "Parliamentarism and presidentialism", *The Encyclopedia of Democracy*, (ed. Seymour Martin Lipset), Congressional Quarterly Inc., Washington D.C. 1995, s. 910-913; Yazıcı, Serap, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002, s. 37-38. Ancak, bazı düşünürler, başkanın yasama organını feshedememesini, başkanlık sisteminin zorunlu bir unsuru olarak görmemekte; bir başka deyişle, halk tarafından seçilen ve yasama organı tarafından düşürülemeyen bir başkanı başkanlık sistemi için yeterli bulmakta ve böyle bir başkanın yasama organını feshetme yetkisine sahip olduğu sistemleri de başkanlık sistemi olarak kabul etmektedirler. Bkz., uluşahin, Nur, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara 1999, Yetkin Yayınları, s. 37-40; Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 1994, Macmillan Press Ltd, s. 87 (Bu eserin Türkçe çevirisi için bkz., *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, çev: Ergun Özbudun, Ankara 1997, Yetkin Yayınları, s. 116); Lijphart (Çağdaş Demokrasiler), s. 66. Ayrıca bkz., Tosun, Gülgün Erdoğan, Tosun, Tanju, *Türkiye'nin Siyasal İktidar Arayışı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, İstanbul 1999, Alfa Yayınları, no: 563, s. 57.

⁵ Kubalı, Hüseyin Nail, *Anayasa Hukuku Dersleri*, İstanbul 1971, s. 450.

⁶ Lijphart, önceki bir eserinde, başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin tek kişide toplanmasını zorunlu bulmamakta ve kollejjal bir kurulun halk tarafından seçilmesi halinde, bunun da başkanlık sistemi olabileceğini belirtmekte ise de (Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*:- s. 67); daha sonraki bir çalışmasında yürütme yetkisinin tek kişide toplanmasını, başkanlık sisteminin temel bir unsuru olarak görmektedir (Lijphart, Arend, "Introduction", *Parliamentary versus Presidential Government*, (ed. Arend Lijphart), Oxford University Press, 1992, s. 3. Bu konuda ayrıca bkz., Sartori (1994), s. 84-85, Türkçe çev: (1997), s. 114-115; Uluşahin (1999), s. 41-51.

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

bakarsak, şöyle bir tablo ile karşılaşırız: Parlamenter sistemde yürütme organı ikili bir yapılanma göstermektedir⁸ ve bu yapının birinci kanadını devlet bakanı, ikinci kanadını ise başbakan ve bakanlardan meydana gelen bakanlar kurulu (=hükümet) oluşturmaktadır. Rejim monarşik bir nitelikte ise, başka bir deyişle devlet başkanı seçimle değil de, soy esasına göre belirleniyorsa, bu belirlemede yasama organının bir rolü olamaz. Ancak, söz konusu olan bir cumhuriyetse, Cumhurbaşkanı'nu seçen ya sadece parlamentodur, ya da parlamentonun da içinde yer aldığı bir seçiciler kuruludur.⁹ İkinci kanada gelince, bu kanat parlamentodan kaynaklanmaktadır. Gerçekten, ya İngiltere (Westminster) örneğinde olduğu gibi, devlet başkanının görevlendirdiği bir parlamenter (başbakan) hükümeti kurmakta ve yeni hükümet izleyeceği politikayı gösteren bir programı yasama organına sunup onun güvenini istemektedir; ya da Federal Almanya ve Japonya'da olduğu gibi,¹⁰ başbakanı parlamento seçmektedir.¹¹ Parlamenter sistemde yürütme organının birin-

⁷ Epstein, Leon D., "Parliamentary Government", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, (ed. David L. Sills), The Macmillan Company and The Free Press, vol: 11, 1968, s. 419-425.

⁸ Lijphart, ikili bir yürütme organını parlamenter sistemin zorunlu bir niteliği olarak görmemekte ve parlamento tarafından seçilecek bir başkanın hem hükümetin, hem devletin başkanı olabileceğini söylemektedir. Ne var ki, yine Lijphart'ın işaret ettiği gibi, Federal Almanya ve Avusturya'daki bazı eyaletler (Länder) hariç tutulursa, bilinen bütün parlamenter sistem örneklerinde ikili bir yürütme organı bulunmaktadır (Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*: s. 66-67).

⁹ Anayasa'nın 54. maddesi uyarınca, Federal Almanya'da Cumhurbaşkanı bu tür bir Federal Kurul'ca (Bundesversammlung) seçilmektedir. Federal Kurul'un üye sayısı Federal Meclis'in (Bundestag) üye sayısına göre değişmektedir. Çünkü, eyaletler de (länder), Federal Kurul'a Federal Meclis üye sayısı kadar temsilci seçmektedirler. En son 23 Mayıs 2004'de yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde, 1205 üyeden oluşan Federal Kurul (Bundesversammlung), Dr. Horst Köhler'i 604 oy ile Cumhurbaşkanlığı'na seçmişti. Bkz., <http://www.answers.com/topic/horst-köhler> (Erişim tarihi: 13 Mart 2005). Sözü edilen Cumhurbaşkanı seçimini gerçekleştiren 12. Bundesversammlung üyelerinin siyasal partilere göre dağılımını gösterir bir liste için bkz. <http://www.wahlrecht.de/lexikon/bundesversammlung-2004.html> (Erişim tarihi: 13 Mart 2005).

¹⁰ Federal Almanya Anayasası'nın, 63. maddesi uyarınca, Federal Başbakan, Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Federal Meclis (Bundestag) tarafından seçilmektedir. Önerilen aday seçilmediği takdirde, Federal Meclis oylamadan sonraki on dört gün içinde üyelerinin salt çoğunluğu ile bir Başbakan seçebilir. Japonya Anayasası'nın 67. maddesi uyarınca, Başbakan, Japon

ci kanadını oluşturan devlet başkanı sorumsuz olduğu halde; ikinci kanadın, yani bakanlar kurulunun yasama organına karşı kolektif, ayrıca bakanların da bireysel sorumluluğu vardır. Bu siyasal sorumluluğun bir sonucu olarak, yasama organı, soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru gibi çeşitli denetim araçlarıyla hükümeti denetleyebilir ve güvenini kaybettiğinde düşürebilir. Buna karşılık, parlamenter sistemlerin çoğunda, yürütme organının da, yasama meclisini feshetme yetkisi ile donatıldığı görülmektedir.

Bir diğer sistem, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı unsurlarını birleştiren yarı-başkanlık sistemidir. Duverger, bu sistemin unsurlarını şöyle belirtmektedir:

- i. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi,
- ii. Cumhurbaşkanı'nın güçlü yetkilere sahip olması,

iii. Yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunan bir hükümetin varlığı.¹² Hemen anlaşılacağı gibi, burada ilk iki unsur başkanlık sistemini, sonuncusu ise parlamenter sistemi çağrıştırmaktadır.

Günümüzde rağbet görmeyen meclis hükümeti sistemi bir yana bırakılacak olursa, acaba geriye kalan üç sistem, uygulamada karşınıza çıkan tüm örnekleri açıklamaya yeterli midir? Bu soruya olumsuz yanıt veren bazı düşünürler, daha farklı sınıflandırmalar getirmektedirler. Bunlardan en dikkat çekenlerinden biri, Shugart'ın yaptığı sınıflandırma olup, bu düşünür beşli bir ayırım önermektedir:

Parlamentosu Diet tarafından seçilmektedir. Diet, Anayasa'nın 42. maddesinde öngörüldüğü üzere, Temsilciler Meclisi ve Senato'dan (Konsüller Meclisi) oluşmaktadır .

¹¹ Başkanın seçiminde daha farklı bir yöntemle İsveç'te karşılaşılmaktadır. Gerçekten, İsveç Anayasası'nı oluşturan dört temel kanundan biri olan Devletin Kurumları'nın (The Instrument of Government) 6. Başlığının 2-4. maddeleri uyarınca, İsveç Parlamentosu (Riksdag), Başbakanı, Meclis Başkanı'nın önerisi üzerine seçmektedir. <http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/government.asp> (Erişim tarihi: 14 Mart 2005). Bu konuda ayrıca bkz., Teziç (2003), s. 412, dph: 111.

¹² Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *Parliamentary Versus Presidential Government*, (ed. Arend Lijphart), Oxford University Press, s. 142-149.

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

- i. Saf başkanlık sistemi (pure presidential system),
- ii. Saf parlamenter sistem (pure parliamentary system),
- iii. Başbakanlı başkanlık sistemi (premier-presidential system),
- iv. Başkanlı parlamenter sistem (president parliamentary system)

v. Başkanlı parlamenter sistem (parliamentary with "president" system).¹³ Saf başkanlık sistemi ile saf parlamenter sistem, yukarıda açıkladığımız başkanlık sistemini ve parlamenter sistemi; başbakanlı başbakanlık sistemi, ise yine yukarıda açıklanan yarı-başkanlık sistemini karşılamaktadır. Bunlardan saf başkanlık sistemine Amerika Birleşik Devletleri, saf parlamenter sisteme İngiltere, Federal Almanya, İtalya, başbakanlı başkanlık sistemine de Fransa örnek gösterilebilir. Başkanlı parlamenter sistemde ise, Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte, güçlü yetkileri bulunmakta ve başbakan ile bakanlar kurulunun diğer üyeleri, hem yasama organına, hem de Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olmaktadır. Yani bu sistemde bakanlar kurulu, Cumhurbaşkanı tarafından azledilebileceği gibi, yasama organı tarafından da düşürülebilir. Geçmişte Weimar Almanya'sı, günümüzde Rusya Federasyonu¹⁴ bu sistemin örneklerini oluştururlar. Nihayet, başkanlı parlamenter sistemde ise, Cumhurbaşkanı yine halk tarafından seçilmektedir ve yasama organına karşı sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanı'nun yetkileri çok

¹³ Shugart (1993), s. 30; Gönenc, Levent, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*. Kluwer Law International, Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands 2002, s. 274-276. Gönenc, Levent, "Azerbaycan Anayasası Üzerine Notlar", *Ankara Üniversitesi Hukuk Dergisi*, C. 47, 1998, S. 1-4, s. 205-207.

¹⁴ Rusya Federasyonu için bkz., ŞEN, Gökhan İlker: *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, no: 1552, Eskişehir 2004; Shukurov, Tarkhan, *Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2003 (Basılmamıştır); Goldman, Minton F., *Russia, The Eurasian Republics, and Central/Eastern Europe*, Ninth Edition, McGraw-Hill/Dushkin, 2003, s. 9-44; Remington, Thomas F., *Politics in Russia*, Longman, USA 1999.

sınırlıdır. Bir başka deyişle, bu sistemde yürütme fonksiyonu, saf parlamenter sistemdeki gibi, esas itibariyle başbakan ve bakanlarca yerine getirilmektedir. İrlanda Cumhuriyeti ve Bulgaristan'ı bu sistemin örneği olarak gösterebiliriz.

Hemen işaret edelim ki, bu ayrıma katılmayanlar da vardır. Örneğin; Sartori, özellikle "*başkanlı-parlamenter sistem*" ayrımını benimsememekte ve yetkisi bulunmayan bir Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçiliyor olmasının, bir sistemi parlamenter sistem olmaktan çıkarmayacağını savunmaktadır.¹⁵ Buna karşılık bir başka düşünür, Elgie, yürütme organının halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanı ile, yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunan başbakan ve bakanlardan oluştuğu tüm sistemleri "*yarı-başkanlık*" sistemi olarak adlandırmaktadır.¹⁶ Bizce de, ya Elgie gibi bu unsuru taşıyan tüm örnekleri yarı-başkanlık sistemi olarak kabul etmek veya Shugart'ın yaptığı gibi, yetkileri sınırlı olsa bile, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın bulunduğu sistemi, başkanlı parlamenter sistem diye adlandırarak, parlamenter sistemden ayırmak daha uygun olacaktır.¹⁷

Hükümet sistemleri için bir başka sınıflandırma, Fish'ten gelmektedir. Bu düşünür, hükümet sistemlerini, parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi ve süper-başkanlık sistemi (superpresidentialism) olarak dörde ayırmakta ve süper-başkanlık sistemini, olağanüstü yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanı karşısında, ona göre hayli zayıf konumda bir yasama organının bulunduğu anayasal düzen şeklinde tanımlanmaktadır. Fish, bu sistemde, Cumhurbaşkanı'nın kararnamelerle yasal düzenlemeler yapma yetkisinin bulunmasını, hükümetin oluşum biçimine karar verebilmesini ve onu yasama organının denetiminden koruyabilmesini ara-

¹⁵ Sartori (1994), 132-133, Türkçe çev: (1997): s. 174-175. Aynı doğrultuda, Özbudun, Ergun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1993, s. 139-140.

¹⁶ Elgie, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism", *Semi-Presidentialism in Europe*, (ed. Robert Elgie), Oxford University Press, 1999, s. 12-13.

¹⁷ Nitekim, Vedel de, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesini parlamenter sistemin mantığına aykırı bulmaktadır (VEDEL, Georges: "Temel Hukuki Seçenekler", *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı*, Ankara 1993, s. 97-98).

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

maktadır.¹⁸ Bunlara, yasama organını feshedebilme yetkisini de ekleyebiliriz. Yazar, başta Rusya Federasyonu olmak üzere, Sovyetler Birliği'nin yıkılışından sonra oluşan bazı Orta-Asya Cumhuriyetleri ile, bazı Güney-Amerika ülkelerini bu sisteme örnek olarak göstermektedir. Anılan bu yetkilerin, sistemi otokratik bir rejime dönüştürmemesi için, düşünür'e göre, belirli aralıklarla serbest seçimlerin yapılması, dernek kurma ve toplanma özgürlükleri ile birlikte diğer kişi özgürlüklerinin bulunması, sistemde muhalefet partilerinin yer alması ve Cumhurbaşkanı'nun eleştirilebilmesinin mümkün olması gerekmektedir.¹⁹ Ancak, çok gelişmiş bir anayasa yargısı olmadan, bu güvencelerin böyle bir sistemde kalıcı olabilmesi, bize mümkün görünmemektedir.

Değinilen bu sistemler arasında yer almayan ve uygulamada somut bir örneği de bulunmayan değişik bir model, Sartori tarafından önerilmektedir. Ünlü düşünürün "*alternatif başkanlık sistemi*" (alternating presidentialism) veya "*aralıklı başkanlık*" (intermittent presidentialism) diye adlandırdığı bu sistem, özde, Cumhurbaşkanı'nun halk tarafından seçildiği bir parlamenter sistem olarak düşünülmüştür ve dört yıllık bir yasama dönemi için bir, beş yıllık bir yasama dönemi için iki hükümet krizi yaşanmadığı sürece, öyle de kalacaktır. Fakat hükümetin düşmesi durumunda, yasama döneminin geri kalan kısmı için, sistem, güçlü bir başkanlık sistemine dönüşecektir. Dönemin sonunda, yeni seçimlerle birlikte, parlamenter sistem de tekrar başlayacaktır.²⁰ Bu sistemin hükümet krizlerini önlemeye çalıştığı açıktır. Ancak, etkin olmadığı, yanlış politikalar uyguladığı halde, başkanlık sisteminin devreye girmesinden çekinen yasama organının, başarısızlığına rağmen hükümeti düşürmemesinin doğurabileceği sakıncaya bu model bir çözüm getirmemektedir. Kaldı ki, Uluşahin ve Atar'ın da işaret

¹⁸ Fish, M. Steven: "The Pitfalls of Russian Superpresidentialism", *Current History*, October 1997, s. 326-327. Gözler'in bir çalışmasında Türkiye için önerdiği modelin, bu tür bir süper-başkanlık sistemini çağrıştırdığı söylenebilir. Bkz., Gözler, Kemal, "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir", *Türkiye Günlüğü*, S. 62, Eylül-Ekim 2000, s. 25-46.

¹⁹ Fish (1997), s. 326.

²⁰ Sartori (1994), s. 153-159, Türkçe çev: (1997), s. 199-206.

ettikleri gibi, hükümet krizi üzerine devreye giren başkanın, dönem sonunda bir süredir kullanageldiği güçlü yetkileri yasa organına devretmek istememesinin doğurabileceği rejim krizi olasılığını da gözden uzak tutmamak gerekir.²¹

Türk doktrininde de, değindiğimiz klasik sistem ayrımlarında yer almayan bazı farklı adlandırmalar görülmektedir. Örneğin; Teziç, ABD'deki başkanlık sisteminden esinlenen, fakat devlet başkanının siyasi hayatı bir bakıma tekeline aldığı ve parlamentonun yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiş olduğu Latin Amerika ve bazı Afrika ülkelerindeki yönetim biçimlerini "başkanlı sistem" olarak adlandırmaktadır.²² Çağlar'ın da, parlamenter sistemin bir türü olarak değerlendirdiği bir modele "başkanlı-parlamenter sistem" adını verdiğini görüyoruz. Yazar, bu terimi, parlamenter sistemde parlamento tarafından seçilmiş bir Cumhurbaşkanı'nın, klasik parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanı'na göre çok daha fazla yetkilerinin olduğu, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemin karışımı bir yönetim türü için kullanmakta ve 1975 tarihli Yunanistan Anayasası ile 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nı bu sistemin örnekleri olarak göstermektedir.²³ Bir başka düşünür, Uluşahin de, bir sistemde devlet başkanının yetkilerini dikkate almakta ve ister halk, ister parlamento tarafından seçilsin, başbakanın yanında, devlet başkanının da güçlü yetkilerinin bulunduğu bir yapılanmayı, "iki-başlı yürütme" olarak adlandırmaktadır.²⁴

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

²¹ Uluşahin (1999), s. Atar (2000), s. 216-217.

²² Teziç (2003), s. 434-436; Teziç, Erdoğan, "Giriş Bildirisi", *Un président élu par le peuple, une bonne solution?*, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2000, s. 33.

²³ Çağlar (1989), s. 268-269, 286-293; Çağlar, Bakır, "İktidar Yapısında 82 Formülü ve Karşı Tezler", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (Prof. Dr. Lütfi Duran'a Armağan Özel Sayısı)*, S. 1-3, Yıl 9, 1988, s. 57-68. Çavuşoğlu da aynı terimi kullanmaktadır (Çavuşoğlu, Naz, *Anayasa Notları*, Beta Yayınları, İstanbul 1997, s. 200). Yazarların kullandıkları bu terimin, Shugart'ın daha farklı bir durumu ifade etmek için kullandığı ve Türkçe çevirisinin "başkanlı-parlamenter sistem" olarak yapabileceği "parliamentary with president system" ile bir ilgisi yoktur. Yukarıda değindiğimiz gibi, Shugart, bu terimi, halk tarafından seçildiği halde yetkileri çok az olan ve sistemin tamamen parlamenter sistem şeklinde çalıştığı bir modeli anlatmak için kullanmaktadır (bkz., SHUGART-1993, s. 30-31).

²⁴ Uluşahin, Nur, *İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara 2002 (Basılmamış

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

Nihayet, İsrail'de, 1996-2001 yılları arasında uygulanan ve bütün bu sistemlerden farklı, kendine özgü bir modelle karşılaşıyoruz. Hükümetin kuruluşuna ilişkin 1992 tarihli Temel Kanun uyarınca, ilk kez uygulandığı 1996 yılından, tekrar eski sisteme dönüldüğü 2001 yılına kadar, İsrail'de başbakan iki-turlu çoğunluk sistemi ile doğrudan halk tarafından seçilmekte, fakat kuracağı hükümetin İsrail yasama organı Knesset'ten güvenoyu alması gerekmektedir. Ayrıca Knesset'çe seçilen bir Cumhurbaşkanı'nın da bulunduğu bu sistemde, yaşama organı hükümeti düşürürse, kendini de feshetmiş olmakta; aynı şekilde, başbakan, Cumhurbaşkanı'nın onayını alarak yasama organını feshederse, kendi de seçime gitmek zorunda kalmaktaydı.²⁵ İsrail'de, bu sistem, hükümet istikrarını sağlamak amacıyla getirilmişse de, eskisinden çok daha istikrarsız bir yönetime yol açtığı için, 2001 yılında 1992 tarihli Temel Kanunda değişikliğe gidilmiş ve tekrar parlamenter sisteme dönülmüştür.²⁶

doktora tezi); Uluşahin, Nur, "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlık'tan 'İki Başlı Yürütme Yapılanması'na", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 52, 2003, S. 2, s. 199-230.

²⁵ İsrail'in kendine özgü sistemi için bkz., Hazan, Reuven Y., "Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System", *Electoral Studies*, vol: 15, no: 1, 1996, s. 21-37; Sartori (1994), s.115-117, Türkçe çev: (1997), s. 153-156; İncioğlu, Nihal, "Siyasal Rejimler: Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başbakanlık Seçenekleri Türkiye'ye neler sunabilir?", *Siyasal Rejimi Tartışmaları*, İstanbul 2000, TESEV Yayınları 15, s. 41-44; Onar, Erdal, *İsrail'in Kendine Özgü Bir Hükümet Sisteminden Eskisine Geri Dönüşü*, Ankara 2003; Akıncı, Selçuk, *İsrail Anayasal Düzeni, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale 1998 (Basılmamıştır); GÜL, Cengiz, "Saf Parlamenterizmden İsrail Tipi Bir Sapma ve Yansımaları", *MHB, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, Prof. Dr. Ergin Noner'e Armağan, Yıl 22, S. 2, 2002, s. 237-250; Özdemir, Hikmet, "Başbakanın Doğrudan Seçimi", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 4, Bahar 2000, s. 89-120; Sezgin, Yüksel, *The Direct Election of the Prime Minister in Israel*, The dissertation for the degree of MA in Near and Middle Eastern Studies of the School of Oriental and African Studies, University of London, London 1999.

²⁶ İlk kez 2003 yılında yapılan seçimlerde uygulanan 2001 tarihli yeni düzenleme uyarınca, halk, yasama organı (Knesset) üyelerini seçmekte ve Cumhurbaşkanı, yeni oluşan bu yasama organından bir milletvekilini Hükümeti kurmakla görevlendirmektedir. Hükümeti kurmakla görevlendirilen milletvekilinin oluşturduğu bakanlar kurulu, bir program hazır-

Bütün bu farklı sistemlere çeşitli ülkelerde, yerine göre, daha demokratik, daha istikrarlı ve daha etkin bir yönetim sağlamak amacıyla başvurulmaktadır. Kuşku yok ki, bir yönetimin demokratikliği, istikrarı ve etkinliği, sadece uygulanan hükümet sistemlerine bağlı değildir. Siyasal kültür, ülkede geçerli olan seçim sistemi, siyasal partilerin konumu, yönetsel yapı gibi faktörlerin de demokratiklik, istikrar ve etkinlik üzerinde rolü vardır.²⁷ Ancak, yönetimin özellikle istikrarı ve etkinliğinde, hükümet sisteminin payı da inkar edilemez. Bu nedenle, gerek demokrasiye yeni geçen, gerek uzun zamandır demokratik sistem içinde yaşayan devletlerde, daha istikrarlı ve daha etkin bir yönetim sağlamak amacıyla, değinilen sistemlerden biri veya diğeri tercih edilmekte,²⁸ tercih edilen sistemin bekleneni sağlamadığı görülünce bir başka sistem denemesine geçilmektedir.

Örneğin; Sovyetler Birliği'nin çöküşünden sonra Moldova, önce yarı-başkanlık sistemini benimsemiş²⁹ ancak, daha sonra bundan vazgeçerek, parlamenter sistemi denemeye başlamıştır.³⁰

lamakta ve yasama organının (Knesset) güvenine sunmaktadır. Yasama organı, Hükümetin oluşumuna, bakanlıkların dağılımına ve izlenecek politikaya güvendiğini bildirdiğinde, Hükümet kurulmuş olmaktadır. Böylece, İsrail'de 1992 yılında yapılan ve başbakanın doğrudan halk tarafından seçilmesi esasına dayanan modelden vazgeçilmiş ve tekrar 1992 yılından önceki sisteme dönülmüştür. 2001 yılında kabul edilen şimdiki sistemin, 1992 yılından önceki sistemden önemli bir farkı, yeni sistemde kurucu güvensizlik oyununun kabul edilmiş bulunmasıdır. Gerçekten, 2001 tarihli yeni düzenleme uyarınca, yasama organı, Hükümeti, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun kabul edeceği yeni bir başbakan belirlemek koşuluyla düşürebilir. Onar (2003), s. 129-143. 2001 tarihli Hükümet Temel Kanunu'nun İngilizce tam metni için, bkz., Knesset'in resmi internet sayfası: http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic14_eng.htm (Erişim tarihi: 15 Mart 2005).

²⁷ İncioğlu (2000), s. 19; Erdoğan, Mustafa, "Türkiye'nin Sistem Arayışı", Siyasal Sistem Tartışmaları, İstanbul 2000, TESEV Yayınları 15, s. 92. Demokratik bir sistemde yönetimin etkinliği için bkz., Dahl, Robert A., "Thinking About Democratic Constitutions: Conclusions From Democratic Experience", *Political Order*, (ed. Ian Shapiro, Russel Hardin), New York University Press 1996, s. 175-206.

²⁸ Özbudun (1993), s. 138-151; Gönenç (2002), s. 339-340.

²⁹ Gönenç (2002), s. 308-316; ELGİE (1999), s. 14.

³⁰ Mazo, Eugene, *Post-Communist Paradox: How the Rise of Parliamentarism, Coincided with Demise of Pluralism in Moldova*, Stanford Institute for International Studies, Center on Democracy, Development, and the Rule

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

Daha eski bir değişimi, Fransa'da görmekteyiz. Bu ülkede, 1946 tarihli IV. Cumhuriyet Anayasası meclis üstünlüğüne dayalı parlamenter sistem öngörmüşken, 1958 tarihinde V. Cumhuriyet Anayasası ile birlikte, özellikle Cumhurbaşkanı'nun doğrudan halk tarafından seçilmesini sağlayan 1962 değişikliğinden sonra, yarı-başkanlık sistemine geçilmiştir.³¹

1974'te "*karanfiller ihtilali*" ile otokratik yönetime son verilen Portekiz'de, 1976 Anayasası, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'na güçlü yetkiler tanıyan bir yarı-başkanlık sistemi getirmişken, bu Anayasada 1982'de gerçekleştirilen değişiklikle Cumhurbaşkanı'nun yetkilerinde büyük kısıtlamalara gidilmiştir.³²

Benzer şekilde, Yunanistan'da askeri yönetim sonrasında yapılan 1974 Anayasası, parlamento tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı'na geniş yetkiler tanınmışken, 1981-1985 yılları arasında Cumhurbaşkanı Karamanlis ile sol Pasok hükümetinin bir arada bulunmasının doğurduğu sıkıntı üzerine, 1986 yılında Anayasa'da gerçekleştirilen değişiklikle Cumhurbaşkanı'nun yetkileri kısıtlanmış bulunmaktadır.³³

Daha uzun bir süre içinde gerçekleşen değişim, Finlandiya'da görülmektedir. Bu ülkede, 1919 Anayasası uyarınca, yürütme organı, halk tarafından seçilen 300 kişilik ikinci seçmeler kurulunun seçtiği Cumhurbaşkanı ile yasama organına karşı sorumluluğu olan bir başbakan ve bakanlardan oluşmaktaydı. Önceleri daha çok hükümet ağırlıklı işleyen sistem, İkinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında, özellikle de 1956-1981 yılları arasında kesintisiz 25 yıl Cumhurbaşkanlığı yapan Kekkonen döneminde, Cumhurbaşkanı ağırlıklı yürümeye başlamıştı. 1987 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanı

of Law, Working Papers, <http://cddrl.stanford.edu/publications/workingpapers/> (Erişim tarihi: 15 Mart 2005).

³¹ Özay, İlhan, "Başkanlık mı Başkanlı Sistem' mi? Ya da Kaş Yapayım Derken ..." *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S. 1-3, 1991, s. 320-325; Vergin, Nur, "Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı", *Türkiye Günlüğü*, S. 16, Güz 1991, s. 129-139; Batum, Süheyl, "1990'larda Dünyada ve Türkiye'de Siyasal Rejim Tartışmaları", *Siyasal Rejim Tartışmaları*, İstanbul 2000, TESEV Yayınları 15, s. 63-67.

³² Çağlar (1989), s. 306.

³³ Batum (2000), s. 67; Çağlar (1989), s. 306.

nı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi yönteminin benimsendiği bu ülkede,³⁴ 1991 değişikliği ile aynı kişinin peş peşe iki dönemden fazla Cumhurbaşkanı seçilmesi yasaklandı. Uygulamada, 1980'lerden itibaren Cumhurbaşkanı'nun yetkilerinin daha çok dış politika ile sınırlı olmaya başladığını ve 1 Mart 2000'de yürürlüğe giren yeni Anayasa ile parlamenter sistem karakterinin daha da belirginleştiğini söyleyebiliriz.³⁵

Sonuç vermeyen bir değişim arayışını ise İtalya'da görüyoruz. Hükümetlerin kısa ömürlü olmalarından kaynaklanan yakınmalar, politikacılara, bu ülkede doğrudan halk tarafından seçilmiş bir güçlü Cumhurbaşkanı'nun varlığının yararlı olacağını düşündürmüştür. Bu doğrultuda, 22 Ocak 1997'de, her iki meclisten eşit sayıda seçilmiş temsilcilerden oluşan 70 kişilik bir komisyon (bicamerale), olası bir anayasa değişikliği üzerinde çalışmalara başlamış ve Cumhurbaşkanı'nun doğrudan halk

³⁴ 1987 değişikliği uyarınca, bir adayın Cumhurbaşkanı seçilebilmesi için seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının oyunu alması gerekiyordu. Bu sağlanamazsa, Cumhurbaşkanı seçimini ikinci seçmenlerden oluşan seçim kurulu gerçekleştirmektedir. Nitekim, anılan değişiklikten sonra, 1988'de yapılan ilk seçimde, hiçbir aday halkın yarısından fazlasının oyunu alamadığı için, seçimi ikinci seçmenlerden oluşan seçim kurulu gerçekleştirmiştir ("Presidential elections 1919 - 1988" (<http://www.president.fi/eng/institution/institution.html#3>, Erişim tarihi: 15 Mart 2005) ve (<http://www.president.fi/eng/institution/stat.html>, Erişim tarihi: 15 Mart 2005). 1994 yılında ise Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından iki türlü çoğunluk sistemi ile seçilmeye başlandı.

(<http://www.om.fi/constitution/3415.htm>, Erişim tarihi: 15 Mart 2005). İlk turda hiçbir aday geçerli oyların yarısından bir fazlasını alamazsa, en çok oy alan iki adayın katılacağı ikinci turda daha fazla oy alan Cumhurbaşkanı seçilmiş olacaktır. Nitekim, 1994 ve 2000 yıllarında yapılan seçimlerde, Cumhurbaşkanı ikinci turda seçilmiştir (<http://www.president.fi/eng/institution/stat.html>, Erişim tarihi: 15 Mart 2005). 1 Mart 2000 tarihinde yürürlüğe giren 11 Haziran 1999 tarihli yeni Finlandiya Anayasası'nın 54. maddesinde de aynı düzenleme korunmuştur (<http://www.om.fi/constitution/3340.htm>, Erişim tarihi: 15 Mart 2005).

³⁵ Arter, David, "Finland", *Semi-Presidentialism in Europe*, Robert Elgie (ed), Oxford University Press, 1999, s. 48-66; Arter, David, "Government in Finland: A 'Semi-Presidential System'?", *Parliamentary Affairs*, vol: 38, no: 4, Autumn 1985, s. 472-495; Raunio, Tapio, Matti, Wiberg, "Building Elite Consensus: Parliamentary Accountability in Finland", *The Journal of Legislative Studies*, vol: 6, Spring 2000, no: 1 s. 59-80; Nousiainen, Jaakko, "From strong parliamentarism to strong presidency-and back again" (<http://www.om.fi/3414.htm>, Erişim tarihi: 15 Mart 2005).

TÜRKİYE’NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

tarafından seçilmesini, özellikle dış politikada ve savunmada yetkilerinin artırılmasını; fakat başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulunun varlığının da korunmasını öneren bir taslak hazırlamıştı.³⁶ Böylece bir yarı-başkanlık sistemi öngörülmektedir. Fakat, daha sonra çeşitli partiler arasında ortaya çıkan görüş ayrıklığı nedeniyle, bu düzenlemenin gerçekleştirilmesi mümkün olmamıştır.³⁷

Yenilerde bir değişiklik ise, 2000 yılının Eylül ayında Fransa’da yapılmıştır. Anayasanın Cumhurbaşkanı’nun doğrudan halk tarafından 7 yıllık bir süre için seçilmesini öngören 6. maddesi hükmü değiştirilmiş ve Cumhurbaşkanı’nun görev süresi, Milli Meclis’ininki gibi 5 yıla indirilmiştir.³⁸

Türkiye’ye gelince; ülkemizde de başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçilmesi, ya da fazla yetki verilmesine bile Cumhurbaşkanı’nun doğrudan halk tarafından seçilmesi yönünde istekler, bir süredir çeşitli çevrelerce dile getirilmektedir.³⁹ Örneğin; Özal, Başbakanlığı döneminde, 1987’de bir gazeteciyle yaptığı söyleşide;

“Ben Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesini daha demokratik görüyorum. Çünkü Cumhurbaşkanı’nın epey yetkileri var. 1961 Anayasası gibi değil. Partiler aday gösterebilir veya dışarıdan

³⁶ Patridge, Hilary: *Italian Politics Today*, Manchester University Press, 1998, s. 42-46.

³⁷ *The Economist*, March 7th, 1998, s. 43; *The Economist*, June 6th, 1998, s. 33. Giovannelli, Adriano, “Le régime semi-présidentiel, dans le débat constitutionnel italien”, *Un président élu par le peuple, une bonne solution?*, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2000, s. 79-103, Türkçe özeti, s. 105.

³⁸ Bu Anayasa değişikliği, 24 Eylül 2000 tarihinde sunulduğu referandumda, katılanların % 73’ünün oylarıyla kabul edildi. Ancak, referanduma seçmenlerin %70’inin katılmadığını dikkate alırsak, bu değişikliği benimseyenlerin veya bu değişiklikle ilgilenenlerin sayısının çok az olduğu söylenebilir. Söz edilen katılım, Fransa’da 1958’den bu yana yapılan tüm referandumlarda görülen en düşük katılımıdır (*The Economist*, September 30th, 2000, s. 41; *Financial Times*, September 25, 2000, s. 2).

³⁹ Bu konuda bkz., Örgün, Faruk, *Dar Gelen Gömlek Başkanlık Sistemi*, Bilge Yayınları: 6, İstanbul 1999, s. 29-35, 64-76; Caniklioğlu, Meltem Dikinen, “Türkiye’nin Sistem Sorunu mu Var?”, *Khuka, Kamu Hukuku Arşivi*, Ekim 1999, C. II, S. 3, s. 184-186; Yavuz, K. Haluk, *Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2000, s. 544-556.

aday gösterebilir, ama meclis yerine Cumhurbaşkanı'nı halk seçmelidir. Cumhurbaşkanı da ona göre kendini güçlü hissetmelidir. Dikkat edin, bu başkanlık sistemi değil. Yani Amerika'daki başkanlık sistemi değil. Cumhurbaşkanımıza yetkiler vermişiz ... Ağırlik onda ... Halk seçerse daha güçlü olur" demekteydi.⁴⁰

Daha sonra, 9. Cumhurbaşkanı Demirel tarafından da, başkanlık veya yarı-başkanlık sistemi saptamasına gidilmeden, Cumhurbaşkanı'nı halkın seçmesinin daha isabetli olacağını belirten açıklamalar yapılmıştır. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanı Demirel, 1 Ekim 1999 tarihinde TBMM'nin yeni yasama yılını açış konuşmasında şöyle diyordu:

"Cumhurbaşkanı, iki türlü seçinle, halk tarafından seçilmelidir; eğer, Meclisiniz muvafık görürse, iki defa seçilmelidir; ama mutlaka halk tarafından seçilmelidir. Bunun bir takım mahzurları vardır; ama, maksadınız, eğer demokrasiyi güçlendirmekse, demokrasinin kurumlarına daha çok otorite kazandırmaksa, mutlaka halkın rızasına ve yetkisine Cumhurbaşkanlığı makamını bırakmak lazımdır."⁴¹

Demirel'in görev süresinin dolmasına yakın, 2000 yılının Şubat ayında hükümeti oluşturan siyasal partilerin genel başkanlarının öncülüğünde yapılan ve Cumhurbaşkanı'nın görev süresini 5 yıla indirip, bir kimsenin iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesine olanak tanıyan anayasa değişikliği teklifi ile birlikte; Fazilet Partisi ve Doğru Yol Partisi milletvekilleriince verilen bir başka değişiklik teklifinde, Cumhurbaşkanı'nın 5 yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilmesi de önerilmişti. Ancak, bu son öneri, TBMM Anayasa Komisyonu'nda reddedil-

⁴⁰ *Hürriyet Gazetesi*, 23 Nisan 1987, s. 13.

⁴¹ *TBMMTD*, Dönem 21, Yasama Yılı 2, 1999, C. 13, s. 28. Demirel, bu düşüncesini, 7 Kasım 1999 tarihinde TRT 1'de yayınlanan mülakatında da tekrarlamaktaydı. Kurtul Altuğ ile sürdürdüğü bu mülakatta Demirel, "Ben uzunca bir zamandır, 20 seneye yaklaşan bir zamandır Türk kamuoyuna Cumhurbaşkanı'nun halk tarafından seçilmesi lazım geldiğini ifade ediyorum. Rahmetli Korutürk'ün görevi tamamlandıktan sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi Cumhurbaşkanı seçemedi ... o zaman da söyledim, gelin halka seçtirelim Cumhurbaşkanını. Benim fikrimdir bu, düşüncemdir" demekteydi. Bkz., *Cumhurbaşkanı Sayın Süleyman Demirel'in TRT 1'de Yayınlanan Mülakatı*, (Ankara, 7 Kasım 1999), Başkanlık Basımevi, Ankara 1999, s. 41, 43.

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

diğinden;⁴² Genel Kurul'da sadece Cumhurbaşkanı'nın görev süresini 5 yıla indirip, bir kimsenin iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesine olanak tanıyan değişiklik teklifi görüşülmüş, fakat oylamada kabul için gereken yeter çoğunluğu alamadığı için, o da reddedilmiştir.⁴³

Başkanlık sistemi tartışmaları, daha yenilerde, 2004 yılının sonlarında, Adalet Bakanı ve Hükümet Sözcüsü Cemil Çiçek'in bir açıklaması nedeniyle yeniden gündeme gelmiş bulunmaktadır. Bakan Çiçek, Avrupa Birliği 2004 Yılı İlerleme Raporu'nda, ülkemizde milletvekili seçimlerinde uygulanan yüzde on baraja yönelik eleştirilerle⁴⁴ ilgili bir soruya verdiği yanıtta, bu barajın istikrarı korumak için getirildiğini, eğer bundan vazgeçilmesi düşünülecekse, istikrarın sistem değişikliğine gidilerek sağlanabileceğini, bu durumda da tercih edilmesi gerekenin başkanlık sistemi olacağını söylemiştir.⁴⁵ Başbakan Erdoğan da, bir televizyon programında, Bakan Çiçek'in açıklaması ken-

⁴² Bkz., TBMM'nin 29.3.2000 tarihli 73. Birleşiminde, Doğru Yol Partisi Anayasa Milletvekili Ahmet İyimaya ile Fazilet Partisi Manisa Milletvekili Bülent Arıncı'nın konuşmaları (TBMMTD, Dönem 21, Yasama Yılı 2, C. 29, s. 307-310, 327-330).

⁴³ Anayasa'nın 101. maddesine ilişkin değişiklik teklifinde öngörülen düzenleme şöyleydi: "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından beş yıllık bir süre için seçilir. Bir kimse, en fazla iki kez Cumhurbaşkanı seçilebilir" (TBMM'nin 29 Mart 2000 tarihli 73. Birleşim Tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 389, s. 24). TBMM Genel Kurulu bu değişiklik teklifini, birincisi 29 Mart 2000, ikincisi ise 5 Nisan 2000 tarihinde yapılan iki oylamada da reddetmiştir (TBMMTD, Dönem 21, Yasama Yılı 2, C. 29, s. 381; C. 30, s. 315).

⁴⁴ Avrupa Birliği 2004 Yılı İlerleme Raporu'nda, yüzde on baraj ile ilgili olarak şöyle denilmektedir: "Siyasi partilerin ulaşması gereken % 10'luk baraj nedeniyle azınlıkların TBMM'de temsil edilmesini güçleştiren seçim sisteminde hiçbir değişiklik yapılmamıştır". Bkz., *Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni*, TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara 2004, s. 42. 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni için bkz., <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf> (Erişim tarihi: 20 Mart 2005).

⁴⁵ *Radikal Gazetesi*, 7 Aralık 2004, s. 7; *Vatan Gazetesi*, 16 Kasım 2004, s. 15; *Radikal Gazetesi*, 13 Aralık 2004, s. 5. Bu konuda, ayrıca bkz., Sirmen, Ali, "Başkanlık Sistemi", *Cumhuriyet Gazetesi*, 11 Aralık 2004, s. 4.

disine hatırlatıldığında, başkanlık sisteminin tartışılmasından ürkülmemesi gerektiğine işaret etmiştir.⁴⁶ Başbakan Erdoğan, Radikal Gazetesi'nde kendisi ile yapılan bir söyleşide de, "Tüm kesimlerin iradesi Meclis'e yansınuyor. Parlamenter sistem değişebilir mi? Başkanlık sistemi doğru bir çözüm mü?" şeklinde yöneltilen soruya verdiği cevapta, parlamenter sistem ile başkanlık sistemi tartışmalarına girmek istememiş ve

"Biz bu konuyu birkaç kez gündeme getirdiğimizde malum bazı çevrelerde çok ciddi rahatsızlıklar ve farklı yerlere çekmeler oldu. Ben huzurlu giden bir süreci bu tür gündemlerle meşgul etmek istemiyorum. Parlamentoda temsil noktasına gelince, benim burada aslında çok güzel projem var ... Ben istikrar için bu (yüzde on) barajının ülkenizde devamından yanayım. Ama burada parlamentoda temsili getirebilmek için ben diyorum ki, 550 parlamenteriniz mi var? Bunun 450'si yüzde on barajına bağlı olsun. 100 tane kalıyor. Bu 100 tane de baraja tabi olmasın. Bu 100 taneden de her parti hangi oyu almışsa, o oy nispetinde parlamentoda temsil edilsin. Yani, yüzde 1 oy almış bir parti bile bir milletvekiliyle parlamentoya girsin. İstikrarı nerden sağlayacaksınız? O 450'nin, 100'ün içinden alacaklarla sağlanmış olur." demiştir.⁴⁷

Görüldüğü gibi, ülkemizde de çeşitli zeminlerde, zaman zaman Cumhurbaşkanı'nun doğrudan halk tarafından seçilmesi, yarı-başkanlık veya başkanlık sistemine geçilmesi yönünde görüşler ileri sürülmektedir. Acaba, bu tür bir değişikliğe gerek var mıdır? Bu soruya yanıt vermeden önce, başkanlık sistemiyle, yarı-başkanlık sisteminin olumlu ve olumsuz yönlerine kısaca değinmemiz uygun olacaktır.

Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin, sistemin demokratik olma niteliğini artıracığı, doğrudan halk tarafından seçilen bir devlet başkanının sistem içindeki meşruluğunun güç kazanacağı, halkın kimi seçtiğini bileceği ve dönem sonunda gerekiyorsa o kişiyi yeniden seçmeyerek bir tür hesap soracağı ileri sürül-

⁴⁶ Başbakan Erdoğan'ın, Kanal D'de yayımlanan "Teke Tek" programında, konuya ilişkin sözleri için bkz., *Milliyet Gazetesi*, 11 Aralık 2004, s. 24.

⁴⁷ *Radikal Gazetesi* Genel Yayın Yönetmeni İsmet Berkan ile Ankara Temsilcisi Murat Yetkin'in çeşitli konulara yönelik sorularına, Başbakan Erdoğan'ın verdiği yanıtların tam metni için bkz., *Radikal Gazetesi*, 4 Aralık 2004, s. 8.

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

mekte ve bu hususların sözü edilen sistemin olumlu yönlerini oluşturacağı savunulmaktadır.⁴⁸

Ancak, unutmamak gerekir ki, halk tarafından seçilen Başkan veya Cumhurbaşkanı, halkın sadece bir kısmının tercih ettiği bir kişidir. Buna karşılık, Başkana oy vermeyenler, bu seçimde her şeyi kaybetmiş olacaklardır. Örneğin; tipik bir başkanlık sistemi olan, Amerika Birleşik Devletleri'nde, 7 Kasım 2000 tarihinde yapılan Başkanlık seçimlerinde, Gore, ülke genelinde 50.158.094, Bush ise, 49.820.518 oy almış; ancak, Başkanı seçecek olan ikinci seçmenler kurulunda, Gore 267, Bush 271 ikinci seçmen kazanmıştır.⁴⁹ Her federe devlette

⁴⁸ Shugart, Matthew Soberg, Mainwaring, Scott, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", *Presidentialism and Democracy in Latin America* (ed. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, 1997, s. 33-36; Erdoğan (2004), s. 21-22; Erdoğan (2000), s. 86-89; Uluşahin (1999), s. 142-160; Gözler (2000), s. 40-41.

⁴⁹ Amerika Birleşik Devletlerinde, Başkan ve Başkan yardımcısı halk tarafından iki dereceli bir seçimle seçilmektedir. Bu bağlamda, siyasal partiler Başkan ve Başkan yardımcısı adaylarını belirlemekte, ayrıca bağımsızlar da Başkan ve Başkan yardımcılığına adaylıklarını koyabilmektedirler. Daha sonra, her federe devlette, değişik siyasal partilerin Başkan ve Başkan yardımcısı adayları ve bağımsız adaylara göre, o federe devletin ikinci seçmen adayları saptanmaktadır. Her federe devletin ikinci seçmen sayısı, o federe devletin Amerika Birleşik Devletleri Temsilciler Meclisindeki milletvekili ve Senatodaki senatör sayısı toplamına eşittir. Ayrıca, Temsilciler Meclisi'nde ve Senatoda temsil edilemeyen Washington D.C. (District of Colombia), Başkan ve Başkan yardımcısı seçiminde 3 ikinci seçmenlik verilmektedir. Bilindiği gibi, ABD Temsilciler Meclisi üye tam sayısı 435, Senato üye tam sayısı ise 100'dür. Bu durumda, federe devletlerin ve Washington DC Bölgesi ikinci seçmenlerinin toplam sayısı 538 (435+100+3) olmaktadır. Her bir federe devlet, nüfuslarının büyüklüğü veya küçüklüğü dikkate alınmadan, ABD Senatosunda 2 senatör ile temsil edilmekte; buna karşılık, federe devletlerin Temsilciler Meclisi'ndeki üye sayıları nüfuslarına göre değişmektedir. Bu nedenle, federe devletlerin, Başkanı ve Başkan yardımcısını seçecek olan ikinci seçmenler kurulundaki (electoral college) üye sayıları da, nüfuslarına göre değişmektedir. Birinci seçmenler, tercih ettikleri Başkan ve Başkan yardımcısı adayının ikinci seçmenlerine oy vermekte ve Maine ve Nebraska dışında tüm federe devletlerde hangi Başkan adayının ikinci seçmenlerinin kazandığı, çoğunluk sistemine göre belirlenmektedir. Bir başka deyişle, bir federe devlette, çok küçük bir farkla olsa bile en çok oyu alan aday, o federe devletteki ikinci seçmenlerin tümünü kazanmış olmaktadır. Örneğin; 2000 yılındaki seçimde, oyların sayımında birçok tartışma yaşanan Florida federe devle-

ikinci seçmenlerin 18 Aralık 2000'de Başkan ve Başkan yardımcısı adaylarına verdikleri oylar, 6 Ocak 2001'de Amerika Birleşik Devletleri yasama organı Kongre'de ayrı ayrı sayılmış ve Başkan adayı George W. Bush'un ve Başkan yardımcısı adayı Cheney'in 271, diğer Başkan adayı Al Gore ile Başkan yardımcısı adayı Lieberman'ın 266 oy aldıkları görülmüştür.⁵⁰ Böylece, ülke genelinde daha az oy aldıkları halde, George W. Bush, Başkan; Cheney ise, Başkan Yardımcısı seçilmişlerdir.⁵¹ Özellikle, Florida Eyaletinde Florida Yüksek Mahkemesi'nin bu eyalet ikinci seçmenlerini belirleyecek oyların yeniden sayılmasına karar verdiğini, ancak Federal Yüksek Mahkeme-

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ:
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

tinin ikinci seçmen sayısı 25'tir ve bu 25 ikinci seçmenin tümünü, yüzde birden az bir farkla olsa bile, daha fazla oy almış olan Bush kazanmıştır. İkinci seçmenlerin belirlenmesinde, anılan iki federe devlet dışında, tüm federe devletlerde çoğunluk sistemi uygulandığından, ikinci seçmen sayısı nispeten az olan bazı federe devletlerdeki seçimi açık farkla kazanan, ama ikinci seçmen sayısı fazla olan bazı federe devletlerdekini çok küçük farkla kaybeden bir başkan adayının ülke genelinde (federe devletlerin tümünde) aldığı oyların toplamı daha fazla olduğu halde, 2000 yılındaki seçimde görüldüğü gibi, elde ettiği ikinci seçmenlerin sayısı daha az olabilecektir ve ülke genelinde daha fazla oy almasına karşın, Başkanlık seçimini kaybedebilecektir (bu konuda bkz., Kimberling, William C., *The Electoral College*, (<http://www.fec.gov/pdf/electcoll.pdf>) (Erişim tarihi: 15 Mart 2005); EROĞUL, Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık, Ankara 2001, s. 130-136. 2000 yılında yapılan Başkanlık seçiminde her bir federe devletteki seçim sonuçları için bkz., <http://www.cnn.com/ELECTION/2000/results/president/index.html> (Erişim tarihi 15 Mart 2005).

⁵⁰ <http://www.cnn.com/ELECTION/2000/results/president/index.html> (Erişim tarihi: 15 Mart 2005).

⁵¹ Daha önceki bazı Başkanlık seçimlerinde de, ikinci seçmenlerin çoğunluğunu sağlayan ve bu nedenle Başkan seçilen adayın, ülke genelinde birinci seçmenlerin oylarının çoğunluğuna sahip olmadığı görülmüştür. Özellikle, Başkanlık seçimine katılan adaylarına sayısının 2'den fazla olması durumunda böyle bir tablo ile karşılaşılması kaçınılmazdır. Nitekim, 1992 yılında Başkan seçilen Bill Clinton'ın, halkın ikinci seçmenler için ülke genelinde kullandığı oyların sadece yüzde % 43'ünü sağlayabildiği görülmüştür. Çünkü, anılan seçimde bağımsız aday H. Ross Perot, sürpriz bir biçimde, ikinci seçmenlerin belirlendiği seçimde, halkın oylarının % 19'unu sağlamıştı. Benzer şekilde, Abraham Lincoln, Woodrow Wilson, Harry S. Truman, John F. Kennedy ve Richard Nixon da, ikinci seçmenler için oy kullanmış halkın oyunun mutlak çoğunluğunu sağlayamadıkları halde, ikinci seçmenlerin çoğunluğunu sağlayabildikleri için Başkan seçilmişlerdir. Bütün bu örnekler için bkz., Schmidt, Steffen W., Shelley I., Mack C., Bardes, Barbara A., *American Government and Politics Today*, 1997-1998 Edition, Wadsworth Publishing Company, USA 1997, s. 436.

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

si'nin bu kararı iptal ettiğini de⁵² dikkate aldığımızda, Gore'un başkan olmasını isteyen ve ona oy veren, 50.158.094 Amerikan seçmeninin gözünde, bu seçimin demokratikliği ve başkanın meşruluğunun bazı soru işaretleri taşıyacağına kuşku yoktur.⁵³ ABD'de Başkan seçimi iki dereceli bir seçimle değil de, doğrudan halk tarafından yapılmış olsaydı, bu son seçimde aynı meşruiyet sorunu yeniden yaşanabilirdi. Çünkü, böyle bir durumda, bu kez Gore, 337.576 oy farkı ile Başkan seçilmiş olacaktı ki, milyonlarca kişinin oy kullandığı bir seçimde, bu, anlamlı bir fark olarak görülmeyebilirdi.

Çok küçük bir farkla başkanlığın kazanılmasına ilişkin bir diğer örnek, yine başkanlık sisteminin uygulandığı Şili'den verilebilir. Bu ülkede doğrudan halk tarafından seçilen Başkan için 12 Aralık 1999 tarihinde yapılan seçimde sosyalist aday Lagos, oyların %47.96'sını, sağ kanadın adayı Lavin ise, % 47.52'sini almıştı. Hiçbir aday %50'yi geçemediği için, 16 Ocak 2000'de yapılan ikinci turda, Lavin'in % 48.7 oyuna karşı, % 51.3 oyla sosyalist aday Lagos, Başkan seçilmiş oldu.⁵⁴ Yine Şili'de, bundan daha çarpıcı örnekler, 1925 Anayasası döneminde görülmüştür. Bu Anayasa uyarınca, Başkan halk tarafından seçiliyordu; ancak, seçimde adaylardan hiçbiri salt çoğunluğu sağlayamazsa, Başkanı, en çok oy alan iki aday arasından yasama organı seçmekteydi. Yasama organı, bu dönemde seçimini, hep en çok oy alan adaylardan yana yapmıştı. Bu doğrultuda, halkın oylarının 1946'da %40.1'ini alan Gonzales

⁵² Federal Yüksek Mahkemenin bu kararının eleştirisi için bkz., Dershowitz, Alan M., *Supreme Injustice, How the High Court Hijacked Election 2000*, Oxford University Press, USA 2001.

⁵³ Nitekim, böyle tartışmalı bir seçimle seçilen başkanın meşruiyetine ilişkin kuşkular, basında da dile getirilmekteydi. Bu konuda, basında yer alan bazı başlıklar ve yazılarla ilgili olarak şu örnekler verilebilir: Tesadüfi Başkan (The Accidental President) başlıklı başmakale için, bkz., *The Economist*, December 16th, 2000; Kaos, Mahkemeler savaşı yeni bir Başkan mı, yoksa bir Anayasal Kriz mi ortaya çıkaracak (Chaos, will the war of the Courts Produce a New President - or a Constitutional Crisis)?, *Newsweek*, December 18, 2000; Başkanlığın Bush'a verilmesiyle demokrasi zehirlendi (Democracy was poisoned to give Bush the presidency) başlıklı yazı için, bkz., *The Guardian Weekly*, December 21-27, 2000, s. 10; Nasıl yönetebilir (How can he govern)?, *Time*, November 20, 2000.

⁵⁴ *The Guardian Europe*, December 14, 1999, s. 6; *The Guardian Weekly*, January 20-26, 2000, s. 1.

Videla, 1952'de %46.8'ini alan Ibanez, 1958'de %31.2'sini alan Allessandri, 1970'te %36.5'ini alan Allende, yasama organınca başkan seçilmişlerdi.⁵⁵

Tipik bir yarı-başkanlık sistemi olan Fransa'da da, 1995 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçiminde, kazananın ne kadar küçük farkla kazanabileceğini gösteren bir örnek yaşanmıştır. Gerçekten, Cumhurbaşkanı Chirac, ilk turda oyların yalnızca %20.8'ini almıştı ve bu oran Fransa'da Cumhurbaşkanı seçilen bir kişinin, Cumhurbaşkanı'nun doğrudan ilk kez halk tarafından seçildiği 1965 yılından beri, ilk turda sağladığı en düşük orandı.⁵⁶ Chirac, ikinci turda Jospin'in %47.4 oyuna karşılık, oyların %2.6'sını alarak Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Ancak, bu turda oyların %6'sının boş çıktığını göz önünde tuttuğumuzda, Chirac'ın esasında %49.5 oyla Cumhurbaşkanı seçildiğini söyleyebiliriz.⁵⁷ Görülmektedir ki, 1995 seçimlerinde, seçmenlerin yalnızca %50'si Chirac'ın Cumhurbaşkanı olmasını istemiştir ve bunların %30'u, ilk turda Chirac'ı tercih etmemiştir.

Daha eskilerden bir başka örneği, yine bir yarı-başkanlık sistemi olan Finlandiya'dan getirilebiliriz. Bu ülkede, Cumhurbaşkanı seçimlerinin, halkın seçtiği ikinci seçmenler eliyle yapıldığı dönemde, 1956 yılında, Çiftçi Partisi adayı Kekkonen, üçüncü turda, Sosyal Demokrat rakibine karşı, Komünistler'in kendisini desteklemesi üzerine 1 oy farkı ile Cumhurbaşkanı seçilmişti.⁵⁸ Finlandiya'nın şimdiki Cumhurbaşkanı Halonen de, Cumhurbaşkanlığı seçiminin 6 Şubat 2000 tarihinde yapılan ikinci turunda, oyların %51.6'sını alarak Cumhurbaşkanı seçilmiştir. İkinci tura kalan diğer aday Aho ise, oyların %48.4'ünü elde etmişti.⁵⁹

⁵⁵ Valenzuela, Arturo, "Party Politics and Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", *The Failure of Presidential Democracy* (ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela), The Johns Hopkins University Press, 1994, s. 190-193.

⁵⁶ *The Economist*, May 13th, 1995, s. 15, 33. 1965 yılından 1995'e kadar, Fransa'da Cumhurbaşkanı adaylarının birinci ve ikinci turlarda aldıkları oyların oranları için bkz., Hewlett, Nick, *Modern French Politics*, Polity Press, 1998, s. 218.

⁵⁷ *The Economist*, May 13th, 1995, s. 33.

⁵⁸ Arter (1985), s. 475.

⁵⁹ <http://www.president.fi/eng/institution/stat.html> (Erişim tarihi: 15 Mart 2005).

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

Çok daha yakınlarda, 2004 yılının sonunda Ukrayna'da gerçekleşen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde de, kazananın başarısının ne kadar küçük bir farka dayanabileceğinin örnekleri görülmüştür. 31 Ekim 2004 tarihinde yapılan ve yirminin üstünde adayın katıldığı Cumhurbaşkanlığı seçiminde, adayların çoğu %1'in altında oy almışken, ilk iki aday, birbirine çok yakın oy sağlamışlardır. Gerçekten, anulan seçimde, Viktor Yushchenko 11.125.395 (%39,87); Viktor Yanukovych ise 10.969.579 (%39,32) oy elde etmiştir. Hiçbir adayın salt çoğunluğu sağlayamaması nedeniyle, 21 Kasım 2004 tarihinde gidilen ikinci tur sonunda ise, Ukrayna Seçim Komisyonu, Viktor Yanukovych'in oyların % 49,42'sini, Viktor Yushchenko'nun ise %46,69'unu aldığını açıklamıştır. Daha sonra, seçim sonuçlarına karşı yoğun protesto gösterileri yapılmış ve Ukrayna Yüksek Mahkemesi, Yanukovych'in taraftarlarının mükerrer oy kullandıkları gerekçesiyle, 3 Aralık 2004 tarihinde, ikinci tur seçim sonuçlarının geçersiz sayılmasına karar vermiştir. Bu karar üzerine, 26 Aralık 2004 tarihinde yenilenen ikinci tur seçimleri sonunda, Viktor Yushchenko %51,99, Viktor Yanukovych ise %44,19 oy almış ve böylece Viktor Yushchenko yeni Cumhurbaşkanı olmuştur.⁶⁰

Bütün bu örnekler, halk tarafından seçilen bir başkanın, ya da Cumhurbaşkanı'nın, toplumun geniş kesimlerinin tercihi ni yansıtmayabileceğini; dolayısıyla halk tarafından seçiliyor olmanın, parlamenter sistemde parlamento içinden bir hükümet oluşturulmasından daha demokratik sayılamayacağını göstermektedir. Nitekim, başkanlık sistemine karşı çıkanlar, bu sistemde başkanın küçük bir farkla seçilebileceğine dikkat çekmekte ve bunun sonucunda ortaya çıkan "*kazananın her şeyi kazanması, kaybedenin de her şeyi kaybetmesi*" durumunu eleştirmektedirler.⁶¹ Benzer sonuçla, her ne kadar, parlamenter sistemde de karşılaşılabileceği düşünülebilirse de,⁶² böyle bir

⁶⁰ Ukrayna'da 2004 yılında gerçekleşen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin sonuçları ve yaşanan tüm olayların özlü bir açıklaması için, bkz., "Wikipedia Free Encyclopedia"nın İnternet sayfası: http://en.wikipedia.org/wiki/Ukrainian_presidential_election%2C_2004 (Erişim tarihi: 8 Mart 2005).

⁶¹ Linz, Juan J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", *The Failure of Presidential Democracy*, The John Hopkins University Press, 1994, s. 14-16; Özbudun (1993), s. 143-144.

olasılık, ancak tek bir partinin yasama organında salt çoğunluğu az bir farkla sağladığı ve hükümeti tek başına kurabildiği zaman ortaya çıkabilir. Her şeyden önce, iktidar paylaşımının söz konusu olduğu koalisyon hükümetlerinde bu tür bir sonuç doğmaz. Hükümeti tek bir partinin kurduğu “parti hükümeti”nde dahi, başbakanın konumu, hiçbir zaman başkanlık sistemindeki başkanınki kadar tek eksenli değildir. Başbakanın en azından partisinin meclis grubundaki fraksiyonları dikkate alması, politika üretiminde onları ihmal etmemesi gerekir.⁶³

Başkanlık ve yarı-başkanlık sisteminde, halkın kimi seçtiğini bildiği ve dönem sonunda gerekiyorsa onu bir daha seçmeyerek bir tür hesap sorabileceği görüşüne gelince, bu konuda da bazı eleştiriler getirilebilir. Her şeyden önce, başkanlık sistemini uygulayan ülkelerin çoğunda, başkanın en çok iki defa seçilebilmesine izin verilmektedir. Bu nedenle, ikinci dönem başkanlık yapan bir kişi için, bu tür bir hesap sorulma durumu, haliyle olmayacaktır. İlk dönem içinde olan, ya da iki dönemin gibi sınırlama bulunmayan bir ülkedeki başkan da, bazı başarısızlıklarının nedeni olarak yasama organını gösterebilir.⁶⁴ Gerçekten, bir başkanın belirlediği politikaları gerçekleştirebilmesi için, yasal düzenlemeye ihtiyacı vardır; bunu yapacak olan da yasama organıdır. İhtiyaç duyduğu yasaların çıkarılmamış olmasının faturasını başkana yüklemek mümkün değildir. Örneğin; nükleer silahlarla deneme yapılmasını tüm dünyada yasaklamaya yönelik bir uluslararası antlaşmanın öncülüğünü yapan ve antlaşmayı imzalayan ABD Başkanı Clinton, bu antlaşmanın ABD Senatosu’na onanmadığı için yürürlüğe girmemesinden sorumlu tutulabilir mi?⁶⁵ Yine ABD’de, 1995 yılında

TÜRKİYE’NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

⁶² Shugart, Mainwaring (1997), s. 39-40; Horowitz, Donald L., “Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak” (Çev: Levent Köker), *Demokrasinin Küresel Yükselişi* (Derleyenler: Larry Diamond ve Marc F. Plattner), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s. 163-164.

⁶³ Jones, George W., “Presidentialization in a Parliamentary System”, *Executive Leadership in Anglo-American Systems* (ed. Colin Campbell, S. J., and Margeret Jane Wyszomirski), University of Pittsburgh Press, 1991, s. 111-135; Linz (1994), s. 15-16.

⁶⁴ Linz (1994), s. 12-14.

⁶⁵ Amerikan yönetiminin imzaladığı ve dünya genelinde büyük ölçüde öncülüğünü yaptığı “Kapsamlı Nükleer Denemelerin Yasaklanması Antlaşması”nın (Comprehensive Test Ban Treaty) onanması, ABD Se-

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

Kongre'ye sunduğu bütçe tasarısı kabul edilmeyince, maaşları ödenemediği için birlerce federal görevlinin evlerine gönderilmesinin⁶⁶ sorumluluğu Başkan Clinton'a mı, yoksa Kongre'ye mi çıkartılmalıdır?⁶⁷ Yarı-başkanlık sisteminde, bu durum daha da karmaşık bir hale gelebilir. Gerçekten, halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı ile yasama organındaki çoğunluğa göre oluşmuş hükümetin farklı siyasal görüşte olmalarını ifade eden cohabitation durumunda, başarısızlıklardan ötürü, seçim sırasında seçmen kimden hesap soracaktır? Cumhurbaşkanı'ndan mı, farklı siyasal görüşü yansıtan hükümetten mi?

Başkanlık veya yarı-başkanlık sisteminde, devlet başkanının sabit bir süre için halk tarafından seçilmesi ve bu süre içinde yasama organınca düşürülememesinin, yürütme organında istikrar sağlayacağı, bunun da sözü geçen sistemlerin olumlu bir başka yönü olduğu ileri sürülmektedir. Bu görüşte bir gerçek payı vardır. Çünkü, başkanın çok istisnai bir yol alan impeachment⁶⁸ dışında yasama organınca görevden alınamaması, ona,

natosu'nda 9 Ekim 1999 tarihinde yapılan oylamada 48'e karşı 51 oyla reddedilmişti. Bu konuda bkz., <http://www.time.com/time/search/article/0,8599,32573,00.html> (Erişim tarihi: 15 Mart 2005).

⁶⁶ Bu konuda Başkan Clinton'un, 14 Kasım 1995 tarihli açıklaması için bkz., <http://www.clintonfoundation.org/legacy/111495-remarks-by-president-on-government-shutdown.htm> (Erişim tarihi: 15 Mart 2005). Yine Başkan Clinton'un, 16 Aralık 1995 tarihinde Radyodan Amerikan ulusuna seslenişi için bkz., <http://www.clintonfoundation.org/legacy/121695-presidential-radio-address-on-the-budget-and-government-shutdown.htm> (Erişim tarihi: 15 Mart 2005).

⁶⁷ Kalaycıoğlu (2000), s. 113; *The Economist*, November 11th, 1995, s. 16.

⁶⁸ ABD Anayasası uyarınca, Başkan ve diğer federal yüksek görevliler, kriminal bir suç işlemeleri durumunda, Temsilciler Meclisi'nin suçlaması üzerine Senato tarafından üçte iki çoğunlukla görevlerinden azledilebilirler. Ancak, bugüne kadar sadece iki başkan, 1868'de Andrew Johnson, 1998'de Bill Clinton, Temsilciler Meclisi'nce azil isteğiyle Senatoya sevk edilmişler, fakat Senatoda, her iki başkan için de azilde gereken üçte iki çoğunluk sağlanamamıştır. Bu nedenle, şimdiye kadar ABD'de hiçbir başkan için impeachment adı verilen azil durumu gerçekleşmemiştir. Andrew Johnson'a yönelik impeachment girişimi için, bkz., Çağlar (1989), s. 74-76. Clinton'a yönelik impeachment girişimi için bkz., Stone, G. R., Seidman, L. M., Sunstein, C. R., Tushnet, M. V., *Constitutional Law*, Third Edition, 1999 Supplement, Aspen Law and Business, New York, 1999, s. 95-100. Impeachment kurumuna ilişkin genel ve ayrıntılı bilgi için, bkz., Black, Charles L. Jr., *Impeachment*, Yale University Press, 1974.

yapmak istediklerini yerine getirebilmesi için gereken zamanı kesintiye uğramadan kullanabilme imkanını verecektir. Ancak, belirli bir süre görevde kalma güvencesi, o görevin etkin bir şekilde yerine getirilmemesini de sağlar mı? Bu soruya olumlu bir yanıt verebilmemiz mümkün değildir. Bir başka deyişle, istikrar, beraberinde etkinliği de getirmez. Yasama organının, düşüremediği bir başkanın programını gerçekleştirebilmesi için ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri yapmaması durumunda, başkan büyük ölçüde atıl konuma düşecektir. Elinde yasama organını feshetme yetkisi de olmadığına göre, sorun nasıl çözülecektir? Başkan da, yasama organı da halk tarafından seçildiklerinden, ikisi de aynı meşruluğa dayanmaktadır. Meşruluklarını aynı kaynaktan alan bu iki kurumun, belirli bir konuda politik tercihleri birbirinin tam zıttı olursa, hangisinin isteği gerçekleşecektir? Bu kilitlenmeyi çözecek tek araç uzlaşmadır. Uzlaşma kültürünün zayıf olduğu toplumlarda ise, böyle bir kilitlenmenin sistem krizine yol açması kaçınılmazdır.⁶⁹ Nitekim, 1973 yılında Şili’de sosyalist Başkan Allende ile, sağcı çoğunluğun yer aldığı yasama organı arasındaki görüş ayrılıklarının yol açtığı kilitlenme, 11 Eylül 1973’te askeri darbe ve Allende’nin intiharı ile sona ermiştir.⁷⁰ Bilindiği gibi, bu darbe, uzun süren Pinochet diktatörlüğünün de başlangıcı olmuştur. Oysa, bir parlamenter sistemde, bu tür kilitlenmeleri çözecek kurumlar vardır: Ya yasama organı hükümeti güvensizlik oyu ile düşürür, ya da yürütme organı yasamayı fesheder. Herhalde, sonunda yeni bir hükümetin kurulmasıyla veya yasama organının seçime gitmesiyle çözülebilecek olan bir hükümet

TÜRKİYE’NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

⁶⁹ Linz (1994), s. 7, 48; Linz, Juan J., “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri” (Çev., Ergun Özbudun), *Demokrasinin Küresel Yükselişi* (Derleyenler: Larry Diamond ve Marc F. Plattner), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s. 145; Özbudun (1993), s. 140-141; Uluşahin (1999), s. 106 vd.; Dahl (1996), s. 190-191. Caniklioğlu (1999), s. 187-188.

⁷⁰ Çağlar (1989), s. 301-302; Valenzuela (1994), s. 204-211. Faundez ise, Şili’de 1973 yılında bir askeri darbe ile Allende’nin devrilmesi ve demokrasinin uzun süre kesintiye uğramasının nedenini, o sırada ülkede uygulanan başkanlık sisteminde bulmamakta ve “eğer parlamenter sistem söz konusu olsaydı, Şili’de demokrasi muhtemelen 1973’ten çok daha önce çökerdi” demektedir. Bkz., Faundez, Julio, “In Defense of Presidentialism: The Case of Chile, 1932-1970”, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (ed. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart), Cambridge University Press, s. 317-319.

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

krizi, sonu belirsiz bir sistem krizine tercih edilmelidir. Vedel, bu tür bir sistem krizine yol açacak tıkanmaları önlemek için, bir uzlaşmazlık halinde, Başkana kendisinin de seçime gitmesi koşuluyla, yasama organını feshetme yetkisinin verilebileceğini veya yasama organına, yine kendisinin de seçime gitmesi koşuluyla başkanı düşürebilme yetkisinin tanınabileceğini söylemektedir.⁷¹ Ancak, bizce sistemi parlamenter sisteme yaklaştıran bu tür zorlamalar yerine, sorunları doğrudan parlamenter sistem içinde çözmeye çalışmak daha isabetli olacaktır. Kaldı ki, bir bakıma bu öneriye benzer bir sistemi 1996-2001 yılları arasında uygulayan İsrail'de, anılan yöntem dört yıl içinde iki hükümet krizinin ortaya çıkmasını ve seçimlere gidilmesini de önleyememiştir.⁷²

Başkanlık sisteminde başkan ile yasama organı arasında doğabilecek görüş ayrıklığı ve tıkanıkların benzeri, yarı-başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında da yaşanabilir. Çünkü, bu sistemde, hükümetin, yasama organının güvenine sahip olması gerektiğinden, Cumhurbaşkanı, hükümeti kurarken yasama organındaki çoğunluğu dikkate almak durumundadır. Böyle olunca da, Cumhurbaşkanı ile yasama organındaki çoğunluk ve bu çoğunluğa göre oluşan hükümet farklı siyasal görüşte olduklarında, değinilen tıkanıklıkların ve krizlerin yaşanması ihtimali artacaktır. Bu nedenledir ki, Sosyalist Parti lideri Mitterand 1981 yılında yedi yıllığına Cumhurbaşkanı seçildiğinde, ilk yaptığı işlerden biri, merkez sağda yer alan Başbakan Barre ve hükümetinin istifasını kabul edip, sosyalist bir hükümet oluşturmak ve Milli Meclisi feshet-

⁷¹ Vedel (1993), s. 101.

⁷² Yukarıda değinildiği gibi, İsrail'in 1992 yılında kabul ettiği ve başbakanın doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören Temel Kanun uyarınca, yasama organı Knesset, başbakanı güvensizlik oyu ile düşürürse, kendini de feshetmiş olmaktadır. Buna karşılık, başbakan, Knesset'i feshederse, kendisi de düşmüş oluyor ve her iki durumda ülke, hem Knesset için, hem de başbakan için seçime gidiyordu. Bu sistemin eleştirisi için bkz., Hazan (1996), s. 21-36; Reuven, Diskin, Abraham, "The 1999 Knesset and prime ministerial elections in Israel", *Electoral Studies*, vol: 19, Number 4, December 2000, s. 628-637. Ancak, yine daha önce değindiğimiz gibi, İsrail'de bu sistem yürümediği için Hükümet Temel Kanunu'nda 2001 yılında değişikliğe gidilmiş ve klasik parlamenter sisteme geri dönmüştür. Bu konuda bkz., Onar (2003), s. 129-143.

derek, halktan mecliste yeni hükümeti destekleyecek sol bir çoğunluk sağlamalarını istemek olmuştur.⁷³ Ancak, 1986 yılında, Milli Meclis beş yıllık dönemi tamamlayıp, yeni seçimlerden sonra yasama organında çoğunluğu merkez sağ elde edince, sosyalist Cumhurbaşkanı Mitterand, sağcı Chirac'ı hükümeti kurmakla görevlendirilmek zorunda kalmıştı. Böylece, V. Cumhuriyet döneminin ilk "cohabitation" u, yani bir arada yaşama durumu başlamış oluyordu. 1988'de Cumhurbaşkanı'nun görev süresi olan yedi yıl dolunca, Cumhurbaşkanlığı seçimini yine Mitterand kazandığında, Cumhurbaşkanı'nun tekrar meclisi feshettiğini ve seçimlerde Sosyalist Parti çoğunluğu sağladığından cohabitation'un sona erdiğini görüyoruz. Sosyalist bir Cumhurbaşkanı ve sosyalist bir hükümet birlikteliği, Milli Meclisin beş yıllık dönemi tamamlanuncaya kadar sürecekti. Ancak beş yılın sonunda, 1993'te Mecliste çoğunluğu yine merkez sağ sağlayınca Cumhurbaşkanı'nun süresinin dolacağı 1995'e kadar ikinci cohabitation dönemi başlıyordu: Solcu Cumhurbaşkanı Mitterand ve sağcı Başbakan Chirac. 1995 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerini Chirac'ın kazanmasıyla, cohabitation dönemi de sona ermiştir. Artık, Cumhurbaşkanlığı da, yasama çoğunluğu ve ona bağlı olarak kurulan hükümet de merkez sağda idiler. Ancak, 1997 yılında genel seçime daha bir yıl olmasına rağmen, Cumhurbaşkanı'nun meclisi feshetmesi üzerine yapılan seçimlerden sonra, merkez sağ Milli Mecliste azınlığa düşünce, o tarihten 2002 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milli Meclis seçimlerine kadar Fransa'da yine bir cohabitation yaşanıyordu: Sağda Chirac'ın Cumhurbaşkanlığı ve solda Jospin'in koalisyon hükümeti.⁷⁴ Machin'in deyişiyle, cohabitation, Cumhurbaşkanlığı denizinde bir başbakanlık adası değildir.⁷⁵ Kuşkusuz, cohabitation sırasında da, Cumhurbaşkanı ile başbakanın aynı siyasal

⁷³ Machin, Howard, "Political Leadership", *Developments in French Politics* (ed. Peter A. Hall, Jack Hayward, Howard Machin), Revised Edition, The Macmillan Press Ltd., Hong Kong 1994, s. 102.

⁷⁴ Hewlett, Nick, *Modern French Politics, Analysing Conflict and Consensus Since 1945*, Polity Press, 1998, s. 63-70, 217-218; Knapp, Andrew and WRIGHT, Vincent, *The Government and Politics of France*, Fourth Edition, Routledge, USA and Canada 2001, s. 71-77, 118-120; Roskin, Michael G., Cord, Robert I., Medeiros, James A., Jones, Walter S., *Political Science, An Introduction*, Eighth Edition, Prentice Hall, New Jersey 2003, s. 280.

⁷⁵ Machin (1994), s. 105.

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

partie mensup olmaları halinde de, başbakanın özellikle dış politika ve millî savunma dışında kalan birçok yetkisi vardır ve bu yetkileri kullanırken Cumhurbaşkanı ile farklı düşündüğü durumlar olabilir. Ancak, yine de cohabitation sırasında görüş ayrılığının daha fazla olması, bazı sorunların yaşanması doğaldır. İşte, biraz da bu nedenle, Fransa'da 2000 yılının Eylül ayında gerçekleştirilen bir anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı'nun görev süresi yedi yıldan beş yıla indirilmiştir. Böylece 2002'de hem Cumhurbaşkanı, hem de Milli Meclis seçimleri yapılmış ve Cumhurbaşkanlığı seçimini ikinci turda Chirac,⁷⁶ Milli Meclis seçimlerini de merkez sağ kazandığı için cohabitation sona ermiştir.⁷⁷ Ölüm veya istifa gibi nedenlerle Cumhurbaşkanlığı makamı daha erken boşalmaz, ya da Meclis, Cumhurbaşkanı'nca daha erken feshedilmezse, bundan böyle 2002'yi izleyen her beş yılda bir, Cumhurbaşkanlığı ve Milli Meclis seçimleri aynı yıl gerçekleştirilecektir. Fransa'da, Milli Meclis seçimlerinde dar bölgede iki türlü çoğunluk sisteminin uygulandığını dikkate aldığımızda, aynı yıl içinde birbirine

⁷⁶ Fransa'da Cumhurbaşkanlığı için yapılan seçimlere, 21 Nisan 2002 tarihindeki ilk turda 16 aday katılmış, bunlardan hiçbiri seçilmek için gereken %50+1 oyu sağlayamamıştır. Bu nedenle, Anayasa'nun 7. maddesi uyarınca, ikinci tura, sadece ilk turda en çok oyu alan iki aday katılabileceğinden; iki hafta sonra, 5 Mayıs 2002 tarihinde gerçekleştirilen ikinci tur seçimlerinde, ilk turda % 19,88 oy alan Jacques Chirac ile, % 16,88 oy alan Jean-Marie Le Pen yarışabilmişlerdir. Bu turda, Jacques Chirac, oyların % 17,79'unu alan Jean-Marie Le Pen'ne karşı, oyların % 82,21'ini alarak Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Bu seçimde ilginç olan, ilk turda aşırı sağcı Jean-Marie Le Pen'in ikinci tura kalabilmesidir. Gerçekten, Jean-Marie Le Pen, ilk turda az farkla Sosyalist Parti'nin adayı ve eski Başbakan Lionel Jospin'in önünde yer almıştır. % 0,47 ile % 6,84 arasında değişen oranda oy alan 13 adayı dikkate almazsak, ilk turda en çok oy alan üç aday ve sağladıkları oy şöyledir: Jacques Chirac: 5.665.855 (% 19,88); Jean-Marie Le Pen: 4.804.713 (% 16,86); Lionel Jospin: 4.610.113 (% 16,18). Cumhurbaşkanlığı seçim sonuçları için bkz., Fransa Cumhurbaşkanlığı resmi İnternet sayfası: <http://www.elysee.fr/elysee/francais/accueil.2.html> (çinde, Chronologie, 2002, Mai, Second tour de l'élection présidentielle, Les résultats de l'élection présidentielle de 2002). Erişim tarihi: 20 Mart 2005.

⁷⁷ Fransa'da 2002 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milli Meclis seçimleriyle ilgili olarak bkz., MIGUET, Arnauld, "The French Elections of 2002: After the Earthquake", *West European Politics*, vol: 25, no: 4, October 2002, s. 207-219; BELL, David S. and CRIDDLE, Byron, "Presidentialism Restored: The French Elections of April-May and June 2002", *Parliamentary Affairs*, vol: 55, no: 4, October 2002, s. 643-663.

çok yakın bir zamanda yapılan seçimlerde, Cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun aynı partiden olmaları beklenebilir. Böylece cohabitation'la karşılaşma ihtimalinin bir ölçüde azaldığı söylenebilir.⁷⁸

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nın, başbakanı görevden alma yetkisinin de bulunduğu bir başka yarı-başkanlık (veya bazı düşünürlerin verdiği adla "süper başkanlık", "başkancı parlamenter" president parliamentary)⁷⁹ sistemi olan Rusya Federasyonu'nda da, yürütmenin iki kanadını oluşturan, cumhurbaşkanı ve başbakan arasında sorunlar yaşandığı ve bu sorunların birbirini izleyen hükümet değişikliklerine yol açtığı gözlenmektedir. Örneğin, Cumhurbaşkanı Yeltsin, Mart 1998'de Başbakan Chernomyrdin'i görevden almış ve yerine Kirienko'yu önermiştir. Anayasa uyarınca, Cumhurbaşkanı'nun başbakan olarak önerdiği kişinin, yasama organı Duma tarafından onanması gerekmekte; ancak, Duma bu konuda birbirini izleyen üç öneriyi de onamazsa, Cumhurbaşkanı tarafından feshedilebilmektedir.⁸⁰ Duma, Kirienko'yu ilk iki önerilme de reddetmiş, ancak üçüncü kez önerildiğinde onamıştır. Bu onayın fesih endişesi içinde yapıldığı açıktır. Ne var ki, Yeltsin, aynı yılın Ağustos ayında, yani daha görevde beş ayı dolmadan Kirienko'yu görevden almış ve yerine daha önce görevden uzaklaştırdığı eski başbakan Chernomyrdin'i önermiştir. Duma'nın bu öneriyi iki kez reddetmesi üzerine Yeltsin direnmemiş ve bir başka kişiyi, Dışişleri Bakanı Primakov'u önermiştir. Duma'nın 10 Eylül'de onayladığı bu başbakan da ertesi yılın Mayıs ayında

⁷⁸ Bu beklentiye işaret eden "Le Monde"daki bir başmakalenin İngilizce çevirisi için bkz., The Guardian Weekyl, September 28 - October 4, 2000, s. 29. Cumhurbaşkanı'nun görev süresinin beş yıla indirilmesine ilişkin Anayasa değişikliğinden bir yıl kadar önce, 21-22 Ekim 1999 tarihinde Galatasaray Üniversitesinde düzenlenen sempozyumdaki tebliğinde, MASSOT, bu tür bir görev süresi örtüşmesinin, cohabitation'u önleyebileceğine değinmekteydi (bkz., "La dyarchie hiérarchisée à l'épreuve des chobitations", Un président élu par le peuple, une bonne solution?, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2000, s. 122-123, Türkçe özeti, s. 127).

⁷⁹ Fish (1997), s. 326-327; Shugart (1993), s. 30; Gönenç (2002)ü S. 274-276; Gönenç (1998), s. 205-207.

⁸⁰ Şen (2004), s. 129, 133-137; Hüseyinov, Fuad, Rusya Federasyonu Parlamentosunun Alt Kanadı Dumanın Feshi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Programı Ödevi (basılmamıştır), Ankara 2001, s. 1-6.

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

Yeltsin'ce görevden alınmış ve yerine vekaleten Stephashin atanmıştır. Yeltsin, üç ay sonra Stephashin'i de görevden almış ve başbakanlığa Putin'i getirmiştir.⁸¹ Bütün bu atamalar ve görevden almalar sonunda, görev süresinin bitmesinden altı ay önce, 31 Aralık 1999'da bu kez Yeltsin istifa etmiştir.⁸² Bu anlatıların özeti şudur: On yedi ay içinde dört başbakan ve sonunda istifa etmiş bir Cumhurbaşkanı. Görüldüğü gibi, halk tarafından seçilen ve Anayasa'nın birçok yetki ile donattığı bir Cumhurbaşkanı'nın bulunduğu bir sistemde de, yönetimde hayli ciddi görüş ayrılıkları ve bundan kaynaklanan hükümet krizleri yaşanabilmektedir.

Belirtilen bütün bu hususlardan sonra görülmektedir ki, başkanlık sisteminin de, yarı-başkanlık sisteminin de önemli sakıncaları vardır. Bize göre, başkanlık sistemindeki sakıncalardan en önde geleni, yasama organı ile yürütme organı arasında ortaya çıkabilecek görüş ayrılıklarında sistemin tıkanmasıdır. Bu tür bir tıkanıklığı çözecek tek yol, uzlaşmadır. Uzlaşma kültürünün gelişmediği ülkelerde, başkanlık sisteminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi mümkün değildir. Kaldı ki, bu sistemin, uzlaşma kültürünün gelişmiş olduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde de zaman zaman sorunlara yol açtığı bilinmektedir. Günümüzün ünlü siyasal bilimcilerinden Linz'in dediği gibi, "Amerikan sistemi, Birleşik Devletler'in başkanlık anayasası nedeniyle değil, bu anayasaya rağmen işlenmektedir."⁸³ bu nedenle, biz başkanlık sisteminin ülkemizde başarılı olabileceğini sanmıyoruz.⁸⁴

⁸¹ White, Stephen, *Russia's New Politics*, Cambridge University Press, 2000, s. 85-87; Mcfaul, Michael, "One Step Forward, Two Steps Back", *Journal of Democracy*, vol: 11, no: 3, July 2000, s. 20-25; Khrushchev, Sergei, "Russia after Yeltsin: A Duel of Oligarchs", *Mediterranean Quarterly*, vol. 11, no: 3, Summer 2000, s. 2-5. Ayrıca bkz., *Time*, August 23, 1999, s. 12-14.

⁸² White, Stephen, "Russia, Elections, Democracy", *Government and Opposition*, vol: 35, no: 3, 2000, s. 312-313.

⁸³ Linz, Juan J., "Parlamentarizmin Erdemleri" (Çev: Levent Köker), *Demokrasinin Küresel Yükselişi* (Derleyenler: Larry Diamond ve Marc F. Plattner), Yetkin Yayınları, Ankara 1995, s. 181.

⁸⁴ Tosun, Tosun (1999), s. 123-128; Caniklioğlu (1999), s. 200; Yavuz (2000), s. 538-539. Özer, ülkemizde siyasal iktidara ve etkin bir yönetime ulaşmanın yolunun Hükümet sisteminden geçmediğine işaret etmekte ve sosyo-kültürel yapımızla, demokratik rejim anlayışımızı değiştirmedüğümüz taktirde, başkanlık sisteminin, yönetimde istikrarı sağlayamayacağını ve

Başkanın, yasama organını feshetme ve çıkaracağı karar-namelerle yasal düzenlemeler yapma yetkisinin bulunduğu bir süper başkanlık sistemini ise, demokrasiyi zorlayacak bir model olarak görüyoruz. Bu denli yetkilerle donatılmış bir başkanın, kendisinininkilere karşı olan düşünceleri tamamen veya büyük ölçüde susturmak istemeyeceğini; bir başka deyişle, demokrasinin vazgeçilmez koşulu olan çoğulculuğa saygılı olacağını düşünmek, bize kolay görünmemektedir. Bu yüzden, demokratik sistemi zorlama olasılığının yüksek olduğu bu tür bir modeli ülkemizde denemeye kalkışmanın uygun olmayacağına inanıyoruz.⁸⁵

Yarı-başkanlık sistemine gelince, bu sistemin işleyişi, yasama çoğunluğu ile halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı'nun aynı veya farklı siyasal partilere mensup olmalarına göre büyük ölçüde değişecektir. Yasama çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı aynı siyasal partiye mensup iseler, yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunduğu için, yürütme organının ikinci kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar da aynı siyasal partinin mensubu olacaklardır. Bu durumda, sistem büyük ölçüde Cumhurbaşkanı eksenli işleyecektir.⁸⁶ Bu yapılanmada, belki istikrar ve etkinlik sorunu bulunmayacaktır ama, sistem, kazananın her şeyi kazanmış, kaybedenin ise her şeyi kaybetmiş olmasının sakıncalarını taşıyacaktır. Özellikle, siyasal açıdan parçalanmış bir toplumda, bu tür iktidar toplanması, tarafsız bir Cumhurbaşkanı'ndan beklenebilecek hakemlik işlevi de söz konusu olamayınca, sistemin demokratikliği ve meşruluğu üzerinde tartışmalar doğacaktır. Kaldı ki, bu sistemde, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğu ve ona bağlı olarak kurulan hükümetin aynı siyasal kanatta yer

demokratik bir sonuç doğurmayacağını belirtmektedir. Bkz., Özer, Atilla, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, 2. Baskı, Ankara 1998, s. 103-106. Ayrıca bkz., Kaboğlu, İbrahim Ö., Anayasa ve Toplum, İmge Kitabevi, Ankara 2000, s. 63-67. Başkanlık sisteminin tercih edilmesini savunan bir görüş için ise bkz., Kuzu, Burhan, "Neden Başkanlık Hükümeti", Cumhuriyetin 76. Yılı Armağanı, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1999, s. 141-178.

⁸⁵ Yukarıda, dpr: 18'de değinildiği gibi, Gözler'in ülkemiz için önerdiği modelin bu tür bir süper-başkanlık sistemi olduğu söylenebilir. Bkz., Gözler (2000), s. 25-46.

⁸⁶ Aron, Raymond, "Alternation in Government in the Industrialized Countries", Government and Opposition, vol: 17, no: 1, 1982, s. 8.

TÜRKİYE'NİN BAŞKANLIK
VEYA YARI-BAŞKANLIK
SİSTEMİNE GEÇMESİ
DÜŞÜNÜLMELİ MİDİR?

almaları sadece bir olasılıktır. Bu olasılığın gerçekleşmediği, yani Cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğunun ve haliyle hükümetin ayrı siyasal partilere mensup oldukları bir durumda, politika üretiminde ortaya çıkabilecek görüş ayrılıkları ve çatışmalar, sadece Cumhurbaşkanı ile yasama çoğunluğu arasında değil, ama aynı zamanda Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında da yaşanacaktır.⁸⁷ Bu da, kaçınılmaz olarak yönetimin etkinliğinde sorunlara ve giderek belki de bir krize yol açacaktır. Bu nedenle, bize göre yarı-başkanlık sisteminin de ülkemize uygun düşeceği söylenemez.⁸⁸

Cumhurbaşkanı'nun halk tarafından seçilmesi, fakat yetkilerinin, parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanlığı yetkilerini aşmayacak bir şekilde sınırlı tutulması yolundaki düşüncelere de sıcak bakmıyoruz. Bu konuda, bizce şu sorular sorulmaya değer: Cumhurbaşkanı ancak çok sınırlı ve büyük ölçüde törensel nitelikte yetkilere sahip olacaksa, doğrudan halka seçtirip, ona çok geniş bir meşruluk sağlamanın ne yararı olacaktır? Böyle bir Cumhurbaşkanı'nun, o çok sınırlı yetkileri bile, doğrudan halk tarafından seçilmiş bir kişi olmanın verdiği güç duygusu içinde sonuna kadar kullanmaya çalışmayacağı, hatta anayasanın kendisine tanıdığı yetkilerin sınırlarını zorlamak istemeyeceği garanti edilebilir mi? Kaldı ki, milyonlarca seçmen karşısında adaylığını koymuş bir kişinin seçilmesi için siyasal partilerin bir kısmının destek olup, halktan ona oy vermelerini istemeleri de doğal olacağına göre, seçilmesi durumunda bu Cumhurbaşkanı'nun tarafsızlığından, partiler üstü bir konumda bulunduğundan söz edilebilir mi? Bu sorulara her zaman olumlu bir yanıt verilebileceğini sanmıyoruz.⁸⁹ İrlanda Cumhuriyeti, Bulgaristan ve bir bakıma Avusturya'da, halk tarafından seçildikleri halde

⁸⁷ Vedel (1993), s. 99-100; İncioğlu (2000), s. 39; Tosun, Tosun (1999), s. 116-57.

⁸⁸ Tosun, Tosun (1999), s. 129-132; Yavuz (2000), s. 534-544; Kaboğlu (2000), s. 63-67. Demir, bir Anayasa değişikliği ile, Cumhurbaşkanı'nun görev süresinin yasama dönemi gibi beş yıla indirilmesinin; bu yapılmayıp, görev süresi şimdiki gibi yedi yıl olarak kalacaksa, Cumhurbaşkanı'nun halk tarafından seçilmesinin ve yetkilerinin artırılmasının isabetli olacağı görüşündedir. Bkz., Demir (1998), s. 55-57.

⁸⁹ Bu konuda bkz., Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Nemci, 1982 Anayasası'na Göre Türk Anayasa Hukuku, 6. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2004, s. 298, dpn: 4.

Cumhurbaşkanları'nın sembolik bir konumda olmaları, başka ülkelerde de böyle olacağı anlamına gelmeyeceği gibi; doktrininde bu ülkeleri parlamenter sistemin değil, fakat yarı-başkanlık sisteminin örnekleri arasında görenlerin var olduğunu da unutmamak gerekir.⁹⁰ Ayrıca, böyle bir olasılık ülkemiz açısından değerlendirildiğinde, 1982 Anayasası uyarınca Cumhurbaşkanı, klasik parlamenter sistemdeki devlet başkanına oranla daha fazla yetkiye sahip olduğundan, başka bir değişikliğe gidilmeyip, sadece Cumhurbaşkanı'nun halk tarafından seçilmesi yönünde bir düzenleme kabul edilse bile; böyle bir değişiklik, sistemi bir yarı-başkanlık sistemine dönüştürebilecektir. Yarı-başkanlık sisteminin hemen yukarıda değindiğimiz sakıncalarını dikkate aldığımızda, biz, Cumhurbaşkanı'nun halk tarafından seçilmesinden ibaret bir değişikliğin de uygun olmayacağını düşünüyoruz.

O halde ne yapmalı? Bu sorunun bize göre kısa yanıtı, deneyimimiz olmayan sistemlere yönelmek yerine, bazı değişikliklere gitmek koşuluyla parlamenter sistemde kalmalıyız şeklinde verilebilir. Bizce, yapılması gereken değişikliklerin başında, Almanya, İspanya, Belçika, Macaristan, Polonya ve İsrail'de benimsenmiş olan⁹¹ "kurucu güvensizlik oyu"nun, bizim anayasamıza da getirilmesidir. Gerçekten, ülkemizde siyasal açıdan hayli parçalanmış bir toplumsal yapı olduğuna göre, zaman zaman koalisyon hükümetleri ile yaşamak durumunda kalabileceğimizin unutulmaması gerekir. Bunun, toplumun daha geniş kesimlerinin yönetimde temsil edilmelerini sağlamak gibi olumlu bir yönü varsa da, hükümet krizlerine yol açmak gibi sakıncası da söz konusudur. İşte, kurucu güvensizlik oyu, bu sakıncayı büyük ölçüde azaltacaktır. Çünkü, bilindiği gibi, bu tür bir güvensizlik oyu ile, mevcut hükümeti düşürmek isteyenlerin, yeni başbakan üzerinde de anlaşmaları gerekecektir. Böylece, güvensizlik oylaması ile hükümet düşürüldüğü anda, yeni baş-

⁹⁰ Elgie'nin editörlüğünü yaptığı ve Avrupa'daki yarı-başkanlık sistemlerini teker teker inceleyen kapsamlı bir yapıt içinde, bir yarı-başkanlık sistemi örneği olarak, Avusturya'ya, İrlanda Cumhuriyeti'ne ve Bulgaristan'a da yer verilmektedir. Bkz., Elgie (1999), s. 22-47, 104-123, 124-149.

⁹¹ 1949 tarihli Federal Almanya Anayasası, Madde: 67; 1978 tarihli İspanya Anayasası, Madde: 113; 1970 tarihli Belçika Anayasası, Madde: 96; 1997 yılında değiştirilmiş 1949 tarihli Macaristan Anayasası, Madde: 39 A; 1997 tarihli Polonya Anayasası, Madde: 158; 2001 tarihli İsrail Hükümet Temel Kanunu, Madde: 28/a/b/c.

bakan da belirlenmiş olmaktadır. Bu kurum sayesinde, sadece olumsuzda, yani hükümetin düşürülmesinde anlaşmış olmak yetmemekte, fakat olumluda, yani yeni başbakanın kim olacağına da anlaşmak gerekmektedir. Bir diğer değişiklik olarak, başbakanın görev sırasında istediği güvenoyunu almaması veya bir başka nedenden ötürü istifa etmesinden sonra yeni hükümet kurulmadığında, yasama organı seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi için aranan kırk beş günlük sürenin kısaltılıp, örneğin otuz güne indirilmesi ve bu sürede yeni hükümetin kurulup güvenoyu almasının istenmesi düşünülebilir. Böylece, hükümet krizinin daha kısa sürede çözümlenmesi özendirilmiş olacaktır. Nihayet, Cumhurbaşkanı'nun Anayasanın 104. maddesinde öngörülen yetkilerinde sınırlandırmaya gidilip, parlamenter sistemlerde, sorumsuz devlet başkanlarının kullanmasının olağan karşılandığı bir çizgiye çekilmesi de düşünülmelidir.⁹²

⁹² Nitekim, Cumhurbaşkanı Sezer de, Anayasa Mahkemesi Başkanı iken Anayasa Mahkemesi'nin kuruluşunun 38. yılı nedeniyle 25 Nisan 2000 tarihinde düzenlenen törende yaptığı konuşmada, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'na tanınan yetkilerin fazla olduğuna dikkat çekmekte ve "Anayasa'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'na verilen yetkiler, parlamenter demokrasinin sınırlarını aşmaktadır. Oysa, demokratik devlet düzeninde, ulusal iradeyi temsil eden parlamento dışında sorumsuz bir Cumhurbaşkanı'nın yönetimi paylaşması ve tek başına önemli yetkiler kullanması kabul edilemez..." demektedir (*Anayasa Yargısı*, 17, Anayasa Mahkemesi Yayınları, no: 42, Ankara 2000, s.15). 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın yetkileri ile ilgili olarak, bkz., Heper, Metin, Çınar, Menderes, "Parliamentary Government with a Strong President: The Post - 1999 Turkish Experience", *Political Science Quarterly*, vol: 111, no: 3, 1996, s. 483-503; Özbudun, Ergun, "The Status of the President of the Republic under the Turkish Constitution of 1982: Presidentialism or Parliamentarism", *State, Democracy and the Military, Turkey in the 1980s*, Edited by Metin Heper and Ahmet Evin, Walter de Gruyter, Berlin, New York 1988, s. 37-45; Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Ankara 2004, s. 311-316, 335-340; Tanör, Yüzbaşıoğlu (2004), s. 301-310; Gören (1997), s. 224-236, 148-150; Sabuncu, Yavuz, *Anayasaya Giriş*, Yenilenmiş 11. Bası, İmaj Yayınevi, Ankara 2005, s. 236-241; GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Ankara 2003, s. 367-370; GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2000, s. 515-535; Caniklioğlu (1999), s. 184-185, 203; Yavuz (2000), s. 536-537.

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın konumunun, Fransa'da 1958 Fransız Anayasası'nda ve Almanya'da 1919 Weimar Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın konumu ile karşılaştırmalı bir değerlendirmesi için bkz., RUMPF, Christian, *The Military, the Presidency, and the Constitution: A Comparative Approach to the Weimar Republic, France 1958, and Turkey 1982*, *State, Democracy and the Military, Turkey in the 1980s*, Edited by Metin Heper and Ahmet Evin, Walter de Gruyter, Berlin, New York 1988, s. 215-238.

BAŞKANLIK SİSTEMİ TARTIŞMALARI

Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN*

Başkanlık veya yarı-Başkanlık Sistemi önerilerinin zaman zaman Türkiye'nin siyasal gündemine geldiği görülmektedir. Özellikle 1990'lı yıllarda bu öneriler, Cumhurbaşkanlıkları dönemlerinde Sayın Turgut Özal ve Sayın Süleyman Demirel tarafından dile getirilmişler, ancak kamuoyunda ciddi bir destek bulamadan kısa zamanda gündemden düşmüşlerdir. Şimdi de, Başkanlık Sistemi önerisinin bazı ileri gelen AKP sözcüleri tarafından gündeme taşındığı gözlemlenmektedir. Bu önerilerin, öncekilerin akibetine mi uğrayacağını, yoksa gerçekleştirilmeleri için ciddi bir çabanın mı gösterileceğini şu anda kestirmek güçtür.

Ayrıntılara girmeden ifade etmek gerekirse, parlamenter rejim, başkanlık ve yarı-başkanlık hükümeti tipleri, kuvvetler ayrılığı kriterine, daha doğrusu yasama-yürütme ilişkilerinin düzenleniş tarzına göre birbirinden ayrılan hükümet sistemleridir. Hukuk devletinin vazgeçilmez bir şartı olan yargı bağımsızlığı, hükümet şekli ne olursa olsun, bütün çağdaş demokratik rejimlerde korunduğuna göre, yargıyı bu tablonun dışında tutmak gerekir. Yasama-yürütme ilişkileri bakımından parlamenter rejimle Başkanlık Sistemi arasındaki en önemli fark; bunlardan birincisinde hükümetin parlamentonun içinden çıkması ve ancak onun güvenine sahip olduğu sürece görevde kalabilmesidir. Parlamentonun hükümeti her zaman güvensizlik oyuyla düşürebilme imkanına karşılık, hükümetin de parlamentoyu

* Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesi.

BAŞKANLIK SİSTEMİ
TARTIŞMALARI

feshederek yeni seçimlere gidebilmesi, klasik Anayasa hukukçularının çoğunca parlamanter rejimin asli unsurları arasında sayılmaktadır. Diğer bir deyimle, parlamanter rejimde her iki organın da, diğerinin hukuki varlığına son verebilme yetkisi vardır. Oysa Başkanlık Sistemi'nde ne yasama, yürütmenin hukuki varlığına son verebilir, ne de yürütme yasama organını feshederek yeni seçimlere gidebilir. Bu sistemde başkan ve yasama organı, halk tarafından genel oyla, ayrı ayrı ve sabit süreler için seçilirler ve bu süre içinde diğer organ karşısında bağımsız varlıklarını sürdürebilirler. Başkanlık Sistemi'nde de yasama ile yürütme arasında bazı karşılıklı etkileşim yolları elbette vardır; ancak bu yollar, organlardan birine, diğerinin hukuki varlığına son verme yetkisini vermez.

Prototipini 1958 Beşinci Cumhuriyet Fransız Anayasası'nın oluşturduğu Yarı-Başkanlık Sistemi ise, bir bakıma iki ana tipin bazı unsurlarını kendisinde birleştiren bir karma tip olarak nitelendirilebilir. Sistemin, Başkanlık Sistemi'ne benzeyen yönü, halk tarafından doğrudan doğruya seçilmiş ve geniş anayasal yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanı'nın varlığı, parlamanter rejime benzeyen yönü ise, yasama organına karşı sorumlu yani onun güvenine muhtaç bir hükümetin mevcudiyetidir. Yarı-Başkanlık Sistemi'nin de doğurduğu ciddi sorunlar var olmakla beraber, şu anda tartışma konusu olan, yarı-başkanlık değil, Başkanlık Sistemi olduğuna göre, bu incelemede sadece başkanlık sistemiyle parlamanter rejimin karşılıklı yarar ve sakıncaları üzerinde durulacaktır.

Türkiye'de Başkanlık Sistemi'ne geçilmesini savunanlar, genellikle, birbiriyle çelişik gibi görünen iki argümana dayanmaktadırlar. Bunlardan biri, Başkanlık Sistemi'nin, güçlü, istikrarlı ve uyumlu bir yürütme organı sağlayacağı, diğeri ise bu sistemde yasama organının, kanun yapma ve yürütmeyi denetleme işlevlerini daha bağımsız ve etkin biçimde yerine getireceğidir. Diğer bir deyimle, bu argümanlardan biri güçlü yürütmeyi, diğeri ise güçlü parlamentoyu amaçlamaktadır ki, bu amaçların her ikisinin aynı anda gerçekleştirilmesi mümkün görünmemektedir.

Başkanlık Sistemi'nin, dar anlamda yürütmede istikrar ve uyum sağlayacağı iddiası doğrudur. Başkanlık Sistemi'nde başkan, sabit bir süre için halk tarafından seçilir ve bu süre içinde, son derece istisnai bir yol olan ve sadece ağır cezai sorumluluk durumlarını düzenleyen "suçlama" (impeachment) yolu dışında, görevinden uzaklaştırılmaz. Keza başkanlık sisteminde başkan, yürütme gücünün tek sahibidir. Başkanın kabinesindeki bakanların (ABD'deki deyimıyla, sekreterlerin) durumu, parlamanter rejimdeki bakanlardan çok farklıdır. Başkanlık sisteminde bakanlar, tamamen başkanın tercihleri doğrultusunda göreve gelir ve görevden alınırlar ve onun iradesine tabi olarak görevlerini sürdürürler. Bu anlamda, bir başkanlık sisteminde yürütme içinde uyumsuzluk sorununun olmayacağı açıktır.

Ancak, dar anlamdaki yürütme içindeki istikrar ve uyumu, daha genel anlamdaki siyasal istikrar ile karıştırmamak gerekir. Başkanlık Sistemi'nde de yürütme, belli başlı politikalarının uygulanabilmesi için, yasama organının çıkaracağı kanunlara ve kabul edeceği bütçeye muhtaçtır. Oysa, Başkanlık Sistemin'de başkanın, yasama organını etkileme imkanları, parlamanter rejimdekine oranla çok daha sınırlıdır. Özellikle başkanlıkla parlamento çoğunluğunun ayrı partilerin (veya partiler bloğunun) elinde bulunduğu durumlarda, sorunu çözmek daha da güçleşir. ABD'de bu durumların oldukça sık ortaya çıktığı bilinmektedir. Başkanlık Sistemi'nde bu gibi kilitlenmeleri veya tıkanmaları çözecek (güvenoyu veya fesih yetkisi gibi) anayasal mekanizmalar yoktur. Dolayısıyla siyasal tıkanmaların, örnekleri bazı Latin Amerika ülkelerinde görüldüğü gibi, bir anayasa krizi boyutlarına ulaşması, hatta demokratik süreçte kesintilere yol açması ihtimali göz ardı edilemez. Ampirik veriler, Başkanlık Sistemi'nde demokrasinin kesintiye uğraması ihtimalinin, parlamanter rejimlerdekinden daha büyük olduğunu göstermektedir. Oysa, parlamanter sistemin doğası, bu tür tıkanmalara veya krizlere imkan vermez. Parlamanter sistemde hükümet, parlamento çoğunluğunun güvenine dayanır. Herhangi bir nedenle (mevcut koalisyonun bozulması, çoğunluk partisinden istifalar, vb.) bu çoğunluğun kaybolması

BAŞKANLIK SİSTEMİ
TARTIŞMALARI

halinde hükümet düşürülür ve parlamentodaki yeni çoğunluğu yansıtan yeni bir hükümet kurulur. Bu da mümkün olmazsa, fesih yoluyla yeni seçimlere gidilir. Bu anlamda parlamenter rejim, en tabii ve en mantıksal hükümet biçimidir.

Ayrıca, ABD Anayasası'na göre Kongre'nin yetkileri, sadece kanun yapmak ve bütçeyi kabul etmekten ibaret değildir. Kongre, milletlerarası antlaşmaları onaylama yetkisine sahip olduğu gibi, federal düzeydeki önemli görevlilerin (mesela bakanlar, Yüksek Mahkeme üyeleri, büyükelçiler) atanmaları Senatının onayına bağlıdır. Dolayısıyla başkana muhalif bir Kongre çoğunluğu, başkanın iç ve dış siyasetini yürütebilmesini büyük ölçüde güçleştirebilir. ABD'de bu gibi durumlarla nadiren karşılaşılmasının sebebini, Amerikan siyasal partilerinin, Avrupa'dakilerden çok farklı olan yapılarında aramak gerekir. Amerikan partileri, ideolojik birlik ve parti disiplininin neredeyse tamamen yoksun, türdeşlikten uzak geniş siyasal koalisyonlardır. Bu nedenle, bir başkanın, belli bir politikası için kendi partisine mensup bazı Kongre üyelerinden destek alamadığı, buna karşılık bazı muhalefet mensuplarınınca desteklendiği durumlar çok görülmüştür. Bir ABD başkanı, politikalarına destek ararken genellikle birey olarak Kongre üyeleri üzerinde yoğunlaşır ve onları çeşitli yöntemlerle ikna etmeye çalışır. Nihayet, ABD'nin federal yapısı, birçok temel kamu hizmetinin federe devletler veya yerel yönetimler düzeyinde görülmesi anlamına gelir ve federal devlet düzeyindeki kilitlenmelerin vehametini nisbeten azaltır. Bütün bu olumlu faktörlere rağmen, ABD'de başkan ile Kongre arasında ciddi kilitlenmelerin olduğu durumlar görülmektedir. Geçtiğimiz yıllarda bütçenin reddi, federal düzeydeki kamu hizmetlerini bir süre için neredeyse durma noktasına getirmiştir.

Başkanlık Sistemi'nde yasama-yürütme kilitlenmelerini çözebilecek anayasal mekanizmaların yokluğu, ABD kadar olumlu şartlara sahip olmayan Latin Amerika ülkelerinde başkanları zaman zaman yasama organını devre dışı bırakarak ülkeyi kanun gücündeki kararnemelerle yönetme yoluna

sevk etmektedir (decretismo).¹ Bunun, Başkanlık Sistemini demokratik ruhundan uzaklaştıran ve başkanın elinde aşırı kuvvet toplanmasına yol açan bir yozlaşma olduğunda kuşku yoktur. Latin Amerika Başkanlık Sistemleri'nde yasama organının başkan üzerinde etkili bir denetim gerçekleştirebildiğini söylemek de güçtür. Başkanın, gerek yasama organına, gerek mahkemeler ve Sayıştay gibi diğer devlet kurumlarına karşı hesap verebilirliğinin (accountability) sınırlı olması, Arjantinli siyasal bilimci Guillermo O'Donnell'i, bu rejimleri "*delegasyoncu demokrasiler*" adı altında, yerleşik temsili demokrasilerden farklı yeni bir tip olarak kavramsallaştırmaya sevk etmiştir.²

Bununla birlikte, Başkanlık Sistemi'nin, çoğu zaman, başkanın kişisel diktatörlüğüne dönüşme eğilimi taşıdığı iddiası da abartmalıdır. Başkanlık Sistemi de, özünde, parlamenter rejim veya yarı-başkanlık sistemi kadar demokratik bir hükümet biçimidir. Hatta yürütme organının başını doğrudan doğruya halka seçtirmesi nedeniyle, daha demokratik nitelikte olduğu bile söylenebilir. Latin Amerika'daki Başkanlık Sistemi deneyimlerinin zaman zaman kişisel diktatörlüklere dönüşmesi veya askeri darbelerle kesintiye uğraması, elbette sadece bu ülkelerde uygulanan Başkanlık Sistemi'ne izafe edilemez. Bunun yanında, sözü geçen ülkelerde ekonomik az gelişmişlik, gelir farklarının büyüklüğü, demokratik siyasal kültürün zayıflığı ve siyasal mücadelenin aşırı ölçüde kutuplaşmış olması, demokrasinin sürdürülebilirliği üzerinde, muhtemelen hükümet sisteminden daha fazla etkili olmuştur. Bununla birlikte Başkanlık Sistemi'nin de, yasama-yürütme krizlerini çözebilecek mekanizmalardan yoksunluğu, başarısız bir başkan görev süresi sırasında görevden uzaklaştırabilecek esneklikten mahrum olması, siyasal mücadelenin bir toplam-sıfır oyunu haline

¹ Başkanlık sistemlerinde kararnamelerle yönetim konusunda, bkz., Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir İnceleme* (Çev., Ergun Özbudun, Yetkin Yay., Ankara 1997), s. 212-214; keza John M. Carey ve Matthew Soberg Shugart, eds., *Executive Decree Authority* (Cambridge, Cambridge University Press, 1998).

² Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, (5 January 1994), s. 55-69.

gelerek kızışması ve kutuplaşması gibi nedenlerle, bu sonuca katkıda bulunduğu inkar edilemez.³

Ampirik veriler, demokratik rejimin sürdürülebilirliği açısından, parlamenter rejimlerin, başkanlık sistemlerine oranla daha şanslı olduklarını göstermektedir. Alfred Stepan ve Cindy Skach'ın OECD üyesi olmayan ve 1973-1989 döneminde en az bir yıl demokratik rejim altında yaşamış bulunan 53 ülke üzerindeki araştırmasına göre, bunlar arasında parlamenter rejimle yönetilenlerin yüzde 61'i, 1973-1989 arasında en az on yıl sürekli olarak demokratik rejimi sürdürmüşlerdir; başkanlık sistemiyle yönetilenler arasında ise bu oran, sadece yüzde 20'dir. Benzer şekilde, aynı dönemde parlamenter rejimle yönetilen ülkelerin ancak yüzde 18'i bir askeri darbeye maruz kalmış olduğu halde, başkanlık sistemiyle yönetilenlerde bu oran yüzde 40'tır.⁴

Görülüyor ki, başkanlık sistemlerinin uzun vadeli siyasal istikrarı sağlamada daha avantajlı oldukları iddiası, verilerle kanıtlanmadığı gibi, parlamenter rejimlerin her zaman güçsüz ve istikrarsız hükümetlere yol açacağı görüşü de abartmalıdır. Özellikle iki-partili parlamenter rejimlerde hükümet, büyük otorite ve istikrara sahiptir. Hatta sağlam bir tek parti çoğunluğu tarafından desteklenen parlamenter bir başbakanın, başkanlık sistemindeki başkandan daha güçlü olduğu da gerçektir. Çünkü başbakan ve hükümeti, parlamentodaki parti çoğunluğuna dayanarak, yasama faaliyetlerini büyük ölçüde yönlendirme imkanına sahiptir. Gerçi iki-partili parlamenter rejimler oldukça azdır; ancak çok-parti sisteminin, özellikle onun ılımlı türünün⁵, mutlaka istikrarsız ve güçsüz hükümetlere yol açtığı söylenemez. İlimli, ya da "işleyen" çok-parti sistemi (working multi-party

³ Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol.1 (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), s. 3-87.

⁴ Alfred Stepan ve Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", Linz ve Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, s. 124-125.

⁵ İlimli ve aşırı çok-parti sistemleri hakkında, bkz., Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), s. 131-145.

system), Almanya'da, İskandinav ve Benelux ülkelerinde, etkin ve istikrarlı bir yönetimle mükemmelen bağdaşmaktadır. Türkiye'de de, nisbi temsil sisteminin varlığına rağmen, 1965-1971, 1983-1991 yıllarında ve halen tek parti çoğunluğuna dayanan bir hükümet mevcut olmuştur. Çok-parti sisteminin aşırı türünde hükümetleri istikrarsız ve uyumsuz kılan faktör, parti sisteminin aşırı derecede parçalanmış ve ideolojik bakımdan kutuplaşmış olmasıdır. Böyle bir parti sisteminde parlamenter rejimin de, başkanlık sisteminin de istikrarlı ve yönetebilir bir demokrasiyi sürdürebilmesine imkan yoktur.

Türkiye'de başkanlık sistemine geçilmesini savunanların zaman zaman başvurdukları bir argüman da, bu sistemin Türkiye'nin sosyal yapısına ve siyasal geleneklerine uygun olduğudur. Eğer bununla kastedilen, Türkiye'nin altıyüz yıllık monarşi mirası ve bir tür de facto başkanlık sistemi olarak kabul edilebilecek olan tek-parti deneyimi ise, tam da bu sebepten dolayı başkanlık sisteminin reddedilmesi gerekir. Türk siyasal partilerinin çok büyük ölçüde kişisel liderliğe dayandığı ve bunun çoğu zaman hükümet düzeyine de yansıdığı düşünülürse, bu olumsuz eğilimleri büsbütün pekiştirecek bir siyasal yapılanmanın değil, tersine onları bir ölçüde de olsa sınırlandıracak bir yapılanmanın tercih edilmesi gerektiği açıktır. Üstelik Türkiye, sınırlı Osmanlı deneyimini bir yana bıraksak bile, çok-partili siyasal hayata geçtiğimiz 1946 yılından beri parlamenter rejimle yönetilmektedir; dolayısıyla bu yönde bir anayasal geleneğin oluşmuş olduğu söylenebilir. Bu geleneğin terk edilmesi için hiç bir zorlayıcı sebep yoktur. Çağdaş demokrasiler arasında parlamenter rejimi terk edip başkanlık sistemine geçen veya bunun tersini yapan bir ülkeye rastlanmamaktadır. Fransa'da 1958 yılında, meclis hükümetini andıran bir parlamenter rejim modelinden yarı-başkanlık sistemine geçilmesi, iç savaş ihtimalini ortaya çıkaran derin bir anayasa krizinin sonucudur. Kaldı ki, Fransa, Beşinci Cumhuriyet Anayasası'yla bir başkanlık sistemine değil, parlamenter rejimin bazı önemli unsurlarını koruyan bir yarı-başkanlık sistemine geçmiştir. Olağan bir dönemde siyasal sistemde bu kadar radikal bir değişikliğe gidilmesi, sakıncaları üzerinde azami ciddiyetle durulması gereken bir sorundur.

BAŞKANLIK SİSTEMİ SEVDASI: ZAYIF TEMELLİ BİR ÖZLEM

Prof. Dr. İlter TURAN*

Türk siyasi geleneğinde parlamenter sistemin vazgeçilmez bir yeri vardır. Cumhuriyet'in kurulmasından önceki dönemde parlamenter, bir sistemin yürürlükte olması sistemin yarattığı bir zorunluluk olarak görülebilir. Seçimle gelmeyen, aynı sülale içinde kalan ve genellikle babadan oğula geçen Padişahlık'ın mutlak siyasi gücünü sınırlamanın tek yolu hükümetin seçimle gelen parlamento içinden gelen bir kadro tarafından teşkil olunması ve parlamentonun güvenini koruduğu sürece görevde kalması idi. Fakat saltanatın yıkılıp Cumhuriyet'in kurulduğu dönemde, ya da daha sonraki yıllarda ülkemizin anayasal düzeni birden fazla defa oluşturulurken dahi, sistemin parlamenter niteliğini değiştirmek kimsenin aklından geçmemiştir. Konu 1990'lı yıllarda gündemimize girmiş, yönetimler değiştikçe de, tekrar tekrar gündeme sokulmak istenmiş ama başarı sağlanamamıştır.

Cumhuriyet'in kuruluş aşamasında acaba neden başkanlık sistemi üzerinde hiç durulmamıştır? O günlere geri dönecek olursak, belki başkanlık sisteminin tercih edilmesi için uygun bir ortam vardı diye düşünmek mümkündür. Öyle değil mi? Mustafa Kemal güçlü konumdadır. Girdiği herhangi bir seçimi kazanacak durumdadır. Toplumunu değiştirme planları vardır. Eğer başkanlık sistemi kurulacak olsa gücünü kullanması kolaylaşacaktır. Ama böyle bir tartışma başlamaz bile. Parlamenter bir sistemin benimsenmesi tabii görülmüştür. Neden? Bunda Osmanlı meşrutiyet geleneğinin parlamenter bir deney

* İstanbul Bilgi Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü.

BAŞKANLIK
SİSTEMİ SEVDASI:
ZAYIF TEMELLİ
BİR ÖZLEM

olarak başlamış olmasının etkisi mutlaka vardır. Fakat belki de daha önemli olan, Türk siyasi sisteminin kuruluş aşamasında, yeryüzünde başkanlık sistemi diye modelin siyasi yapılarını yenileyen ülkeler bir örnek teşkil edeceğinin düşünülmemesidir. O dönemde Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık Sistemi uzun süredir başarı ile işliyordu. Bu ülkenin nüfuzu altındaki Latin Amerika ve Filipinler gibi bazı yörelerde de başkanlık sistemleri vardı. Fakat genel değerlendirme, Amerikan sisteminin kendine özgü ve başka yerlerde tekrarlanması mümkün olmayan bir olgu olduğu idi. Nitekim, Amerika dışına aktarılınca, pek başarılı sonuçlar vermemişti. Başkanlık sisteminin hüküm sürdüğü başka yörelerde otoriter yönetimler hüküm sürüyordu.

Amerikan Başkanlık Sistemi Özgün Bir Sistemdir

Amerikan Başkanlık Sistemi'nin ne gibi özellikleri vardır ki, sadece bu ülkede başarıyla işlediği, başka yerler aktarılınca başarı sağlayamadığı düşünülmektedir? Bu soru bugün belki geçmişte olduğundan daha fazla önem kazanmış görünüyor. Nedeni açık: Başkanlık sisteminin ülkemize de aktarılmasını savunanlar, bu sistemin mezziyetlerinden söz ederken adını anmasalar bile, genellikle Amerika'daki sistemi anlatıyorlar. Amerikan Başkanlık Sistemi'nin, üzerine bina edildiği sosyolojik ve siyasi temellerden arındırılmış olarak değerlendirilmesini esas alarak yürütülen böyle tartışmaların yanlış tavsiyelere zemin hazırlaması, istenen sonuçları vermek bir yana, hiç de arzulanmayan sonuçlara yol açması önlenemez. Dolayısıyla, Amerikan sistemine biraz daha yakından bakmakta fayda var.

Amerikan Başkanlık Sistemi, henüz Fransız İhtilali'nin bile gerçekleşmediği, İngiltere'de krallığın mutlakiyetçi unsurlarının ağır bastığı bir dönemde kurulmuştur. Başka bir ifade ile, Amerikan Anayasası'nı hazırlayanların önünde parlamenter demokrasi diye bir model bulunmamaktaydı. Olsaydı, öyle bir sistemin benimsenmesinin en az bir başkanlık sisteminin icat edilmesi kadar şansı olacağı tahmin edilebilir. Ama izlenecek model yok. Buna karşılık, koloniler İngiltere'ye karşı ayaklanmış ve bağımsızlıklarını kazanmış durumdadılar. Mutlakiyetçi

bir monarşiden kurtulmanın yolunu aramaktalar. Çözümü, seçimle gelen bir hükümdarlık kurumu yaratmakta bulurlar. Amerikan Sistemi'nin buldukları geçici hükümdarlık sisteminin adı "başkanlıktır". Başkan, eyaletlerin seçtiği temsilcilerinin oylarıyla, iki dereceli bir seçimle, göreve gelecektir. Dört yıl görevde kalacaktır. Başlangıçta kural olmasa da, aynı kişinin iki defadan fazla seçime katılması beklenmemektedir.

Amerikan Sistemi'ni kuranların krallık kurumundan esinlendiklerine dair işaretler çoktur. Amerikan başkanının ailesine birinci aile, eşine birinci leydi denmesinin, Amerikan başkanlarının aynı zamanda ideal bir Amerikan ailesi resmi çizmelerinin beklenmesinin altında yatan gerçek, Amerikan ahalesinin başkanlarında aslında seçilmiş bir kral aramasıdır. Pek de uzak olmayan bir geçmişte başkanların her Pazar kiliseye gitmesinin görevinin bir parçasıymış gibi görülmesi, boşanmış bir kişinin başkan olma şansının hemen hemen hiç olmaması, seçim kazanmak için içinde ev hayvanlarının da yer aldığı mutlu bir aile resminin çizilmesi ihtiyacı, başkanın hanımının hayır işlerine önderlik etmesi ve daha nice uygulama, Amerikalıların seçilmiş kral anlayışını uzun süreler koruduklarını bize göstermektedir.

Amerikan Başkanlık Sistemi'nin krallık kurumunun etkisi altında şekillenmiş olması ilginç bir tarihi ayrıntı. Belki kurumun Amerikan toplumunda uyandırdığı saygıyı, siyasi mesruluğun sağlanmasındaki rolünü açıklamakta bize yardımcı olabilir ama neden başarıyla işlediğini yeterince aydınlatmaz. Olayı siyasi süreçlerin işleme açısından da değerlendirmek gerekiyor. Amerikan Sistemi'nin kurucuları, kurdukları anayasal sistemi denetleme-dengeleme ilkeleriyle yönlendirmişlerdir. Bu ilkelerin özünü oluşturduğu anlayışa göre, her kurum kendi başına bırakılacak olursa yozlaşma ve gücünü arttırarak kötüye kullanma potansiyeli taşıdığından, bir diğeri tarafından denetlenecek ve dengelenecektir. Yürütme seçimle gelir, yasamadan bağımsızdır ama, yasa çıkarmak için yasamada ikna yoluyla bir çoğunluk oluşturmak durumundadır. Ne yasama kurumu başkanı görevden alabilir, ne de başkan parlamentoyu dağıtıp, seçimleri yenileyebilir. Başkan kendi çalışma arkadaşlarını gönlünce seçebilir ama önemli atama-

BAŞKANLIK
SİSTEMİ SEVDASI:
ZAYIF TEMELLİ
BİR ÖZLEM

larda Senato'nun onayını almak zorundadır. Yargı yürütme ve yasamayı denetler. Yürütme yargının öngördüğü görevleri yerine getirmezse, yargı o işlevi dahi üstlenerek, icraate yönelebilir. Anayasa mahkemesi üyeleri ömür boyu görevde kalırlar, hükümetler yargıçıları görevden alamaz.

Özetlediğim dengeleme-denetleme sisteminin bir de toplumsal yanı var. Amerikan insanı bu sistemi, sonuçları bazen kendisini memnun etmese dahi tamamen benimsemiş durumdadır. İkiyüz yıldan fazla aynı sistemin yürürlükte olmasının da etkisiyle, sıradan bir Amerikan vatandaşı, Amerikan Sistemi'nin dünyanın en demokratik ve her yönüyle en iyi sistemi olduğuna inanır ve bu sistemin korunması gerektiğini düşünür. Sistemin bazen tıkanması, başkan ve kongre arasında kıran kırana pazarlıklar yapılması, yasaların veto edilmesi ve benzeri davranışlar sistemin zaafı değil, işlediğinin kanıtı olarak görülür, onaylanır, kısacası tabii karşılanır. Aslında, ikiyüz yıldan daha uzun bir süre içinde kurumlar, uygulamalar şüphesiz çok değişmiştir, fakat değişim sistemin yorumlar yoluyla toplumda meydan gelen değişmelere ayak uydurması biçiminde gerçekleştiğinde ön kurumlarda depremler yaratmamıştır.

Amerikan Başkanlık Sistemi'nden söz ederken, bu ülkenin çok temel bir başka siyasi özelliğini de gözden kaçırmamak gerekiyor. Amerikan sistemi federal bir sistemdir. Siyasi yetkiler federal ve federal birimler arasında paylaştırılmıştır. Dünyadaki diğer bazı federal sistemlerden farklı olarak, Amerikan federalizmi özgün tarihi bir gelişme çizgisi üzerine oturmuştur. Kuzey Amerika Kıtası'na yerleşen beyaz adamlar, bu topraklarda ilerledikçe önce yerel yönetimler kurmuşlar, sonra bunlar birleşerek eyalet devletleri oluşturmuşlar, en son aşamada ise federal birliğe katılmak için başvurmuşlardır. Eyaletlerin güçlü yönetim gelenekleri, federal hükümete karşı kıskançlıkla korudukları yetkileri bulunmaktadır. Eyaletler üniter yapılar olmakla birlikte, bir yandan kuruluş deneyimlerinin diğer yandan federal sistemin yerleşik anlayışlarının etkisiyle, yerel yönetimler de birçok alanda sadece kendilerine ait olduğunu düşündükleri yetkileri tasarruf ederler. Amerikan Anayasa'sı eyaletler tarafından onaylanmadan değiştirilemez. Kısacası, Amerika'da siyasal güç üniter bir devletlerde olduğu gibi tek

bir yönetim katmanında yoğunlaşmış değildir. Herhangi bir yönetim kademesinde gücü elinde bulundurmanın yetki alanları ve müdahalede bulunabileceği konular sınırlıdır. Başkan gücünün geçerli olmadığı, karışmadığı birçok alanın varlığını kabul etmek zorundadır.

Amerikan Sistemi'nin o ülkede başarıyla işleminin altında sadece anayasal ve yasal yapıların dengeleme-denetleme esasına göre kurulmuş olmaları ve federal bir sistemin herhangi bir yönetim katını siyaseten çok güçlü kılmaktan uzak tutması yatmıyor. Bu işleyiş, toplumsal kültür ve davranışlar tarafından da destekleniyor. Çok sayıda gözlemcinin üzerinde ittifak ettiği hususlardan biri, Amerika'da Kıta Avrupası'ndan farklı olarak, siyasi ideolojilerin geniş ilgi uyandırmamasıdır. Amerikan toplumu pragmatizme değer veren, sorunların çözülebileceğine inanan, sorunları çözmek için herkesin ödün vermesi gerektiğini düşünen, uzlaşmayı en üst bir değer olarak benimseyen bir toplumdur. Bu anlayış sisteme esneklik kazandırmakta, yasama ve yürütme zıtlaşması ve kilitlenmesi potansiyeline karşı önemli bir güvence oluşturmaktadır. Buna ek olarak, Amerikan toplumu güçlü bir sivil toplum geleneğini de temsil ediyor: Daha 19. yy'ın erken bir döneminde Birleşik Devletleri ziyaret eden Alexis DeTocqueville, Amerikan toplumunun kendi işini kendi görmek için örgütlendiğinden hayranlıkla söz ederek, bunun Kıta Avrupası'ndan çok farklı bir geleneği temsil ettiğine işaret etmişti. Bu tür bir toplumsal aktivizm, iktidarı denetlemekte de oldukça etkin olabilmekte, siyasi gücün kullanımında yozlaşmaya, demokratiklikten uzaklaşmaya karşı bir fren vazifesi görebilmektedir.

Amerikalı siyaset mühendisleri, kendi sistemlerinin başka ortamlara nakledilerek yeşertilemeyeceğini görmüş olmalı ki, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya ve Japonya'nın siyasal sistemlerini yeniden inşa ederken, parlamenter sistemi ön plana almışlardır. Japonya'da imparatorluğun varlığı bunu açıklayabilirse de, Almanya için aynı şey söz konusu değildir, Almanya bir cumhuriyettir. Kaldı ki, Amerikan yönetimini, "Güneşin Oğlu"nu savaş suçlusunu addedip, bunu üreten kurumsal yapıya da son verebilecek konumda idi.

Diğer Başkanlık Sistemleri

Bugün dünyadaki başkanlık sistemlerini sayalım deseniz, karşınıza çoğunlukla Latin Amerikan sistemleri çıkacaktır. Tabii, son yıllarda buna Rusya ve eski Sovyet Cumhuriyetleri'nde oluşan başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri de eklendi. Eski Sovyetler Birliği ülkelerinin siyasi sistemleri henüz nihai biçimlerini almamış olabilirler. Ortak özellikleri diktatörlük olmalarıdır. Latin Amerika'daki Sistemler ise daha uzun bir geçmişi temsil ediyorlar. Dolayısıyla incelenebilecek siciller var. Ancak, araştırmalar bu sicillerin pek parlak olmadığını gösteriyor. Latin Amerikan ülkelerinin çoğunun uzun süreler demokrasi ile değil diktatörlükle yönetildiklerini biliyoruz. İki rejim türünün, yani başkanlık ve parlamenter sistemin yaşam ümidini aktaran Kalaycıoğlu, bunlardan birincisinin iki partili sistemde ortalama 26, çok partili istemde ise 15 yıl, buna karşılık ikincisinde aynı rakamların sırasıyla 111 ve 55 yıl olduğunu söylemektedir.¹

Bu gözlemler ışığında, neden sorusuna yeniden dönmemiz gerekmektedir. Amerika dışında başkanlık sistemi ile yönetilmiş ve demokrasisini yaşatmakta zorluk çekmiş ülkelere baktığımız zaman, bunlarda Amerika için yaptığımız açıklama unsurlarının eksikliği hemen göze çarpıyor. İlk denetleme-dengeleme sisteminin bu diyarlarda kurum olarak mevcut olmadığı, olan kurumların dahi başarılı işlemediği dikkati çekiyor. Örneğin; Amerikan Sistemi'nde denetim ve dengeyi sağlayan kurumların başında gelen çok güçlü Anayasal yargı bu ülkelerin hemen hiçbirinde yoktur. Amerika'da federal hükümetin yetki alanlarını sınırlayan bir federal yapı, bu ülkelerde oluşmamıştır. Bir kısmının anayasalarında federasyon olduklarının ifade edilmesi, dile getirdiğimiz görgül gerçeği ortadan kaldırmamaktadır. Federalizm belgelerde atıfta bulunulan, hayata geçirilmeyen bir kavram olarak kalmıştır. Kültür ve toplumsal yapıya yöneliğimiz zaman da yine belirgin farklar ortaya çıkmaktadır. Pragmatizmin yerini sert düşünce kalıpları, uzlaşmacı yaklaşımların yerini kendi görüşünü egemen kılma, aktif katılımın yerini otoriteyi kabullenme ve itaat almaktadır.

¹ Ersin Kalaycıoğlu, "Siyasal Rejim Tasarımı ve Demokrasi" Siyasal Rejim Tartışmaları, Der. Nihal İncioğlu (İstanbul TESEV, 2000), s. 114.

Anlatılanların ışığı altında Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sistemlerinin Birleşik Amerika'daki gibi işlemediğini söylemek herhalde pek şaşırtıcı olmayacaktır. Buralarda otoriter yönetimler kuraldır. Yönetimlerin otoriteciliğini kendi iktisadi çıkarları için destekleyen toplum kesimlerinden de söz etmek şüphesiz mümkündür. Ancak, toplumdaki servet ve kaynak dağılımında yaygın adaletsizlikler görülmesi, ve bu durumu devam ettirmek isteyen kesimlerin otoriter yönetimlere yönelmeleri, salt başkanlık sistemiyle sınırlı bir eğilimi yansıtmadığından, siyasi rejimlerin değerlendirilmesi çerçevesinde bu konu üzerinde durmamız için bir neden yoktur. Parlamenter sistemin esnek ve değişmiş yansıtmaya daha elverişli bir yapıya sahip olması nedeniyle, dağılımdan kaynaklanan krizleri belki daha hasarsız atlatabileceği önerilebilir.

BAŞKANLIK
SİSTEMİ SEVDASI:
ZAYIF TEMELLİ
BİR ÖZLEM

Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları

Ülkemizde Başkanlık Sistemi tartışmaları ilk defa Turgut Özal'ın başbakanlığı döneminde Kenan Evren'in görevden ayrılma zamanı gelince gündeme girdi. 1983 Anayasası Cumhurbaşkanı'nı parlamenter bir sistemde bulunmasına nazaran daha güçlü olan yetkilerle donatmıştı. Siyasi gücünün sınırlanmasından zaten pek hoşnut olmayan Özal, Cumhurbaşkanlığı'na kendisinden başkasının geçmesini ve siyasi güç açısından olmasa bile, hukuken ve protokol olarak kendisinden önce yer almasını kabullenemiyordu. Bir ihtimal, başbakan olarak parlamentonun rızasını sağlamak için milletvekilleriyle uğraşmaktan da bıkmıştı. Kendisinin başkan olacağı bir sisteme geçilmesi birçok sorunu halledecekti. Başkanlık sistemi tartışması açıldı. Bir kısım insan bu sistemin faziletlerini vurgulayan açıklamalar yaptılar, sistem değişikliğinin Türkiye'ye getireceği istikrardan dem vurdular. Fakat, Anayasa'yı değiştirecek bir parlamenter çoğunluğu ikna etmeyi başaramadılar. Tartışma sona erdi. Turgut Özal Cumhurbaşkanı seçildi. Ayrılmak zorunda kaldığı partisinin uysal bir başbakan seçmesini sağlayarak, fiili bir başkanlık sistemi yürütmeğe çalıştıysa da, bu süreci devam ettiremedi. Bir süre sonra kendisi ebediyete intikal etti, konu gündemden düştü.

BAŞKANLIK
SİSTEMİ SEVDASI:
ZAYIF TEMELLİ
BİR ÖZLEM

Konunun tekrar gündeme dönmesi dokuzuncu Cumhurbaşkanımız Süleyman Demirel'in görev süresinin bitmesinin yaklaştığı bir dönemde söz konusu oldu. Sayın Demirel'in görev süresinin sonu ufukta görüldüğünde, çoğunluğun bu görevi devralması konusunda üzerinde anlaşığı bir kişi bulunmuyordu. Ülkenin bir arada barınması zor, her zaman dağılabileceği akla gelen ve icraat yönü güçlü olmayan koalisyonlar tarafından yönetiliyordu. Bizzat Süleyman Demirel'in tahrik ettiği düşünülen bir başkanlık sistemi tartışması başlatıldıysa da yoğun bir ilgi uyandırmadı. Çoğu gözlemci, haklı veya haksız olarak, rejim değişikliği arzusunun toplumdan kaynaklanmadığına, siyasi hayatını uzatmak isteyen cumhurbaşkanından kaynaklandığına hükmetti. Yeni bir cumhurbaşkanı seçildi. Tartışma uzamadan sona erdi.

Son günlerde başkanlık sistemi tartışması bazı AKP mensubu bakanlar ve milletvekilleri tarafından gündeme yeniden getirildi. Kendi siyasi geleceği ile de yakında bağlantılı olmasına rağmen, başbakan tartışmalara doğrudan katılmadı, hatta konunun gündemde olmadığını söyledi. Olaya dışardan bakanlar için Sayın Başbakan'ın söylediklerinin inandırıcı bulunması kolay olmamaktadır. Konu basit bir yasa konusu olmayıp, siyasi sistemin esaslarında değişiklik yapılmasını öngören niteliktedir. Dolayısıyla, başbakanın rızası olmadan bir bakanın ya da Anayasa Komisyonu Başkanı'nın konuyu gündeme sokması olanaklı değildir. Çoğu gözlemci 2007 yılında yeni bir cumhurbaşkanı seçilmesi öncesi, sistem değişikliğinin gündeme getirilerek, Başbakan'ın 2007'den sonra başkan olarak görevine devam etmesinin sağlanmak istendiğini düşünmektedir. Her halükarda sistem tartışması kamuoyunda sıcak karşılanmamıştır. Şimdilik gündemden düşmüş gibi gözükmektedir.

İstikrar, Etkinlik, Demokrasi Açısından Başkanlık Sistemi

Gündeme getiriliş nedenleri ne olursa olsun, başkanlık sisteminin savunucuları, böyle bir değişikliğin bir yandan istikrar, diğer yandan etkinlik getireceğini ileri sürmüşleridir. Aslında

bir sistem değişikliği öngörülürken bunun üç kriter açısından değerlendirilmesi uygundur; istikrar, etkinlik ve demokrasi. Sanıyorum, yakın zamana kadar Türk toplumuna en çekici gelecek konu istikrar idi. 1991'den sonra kurulan koalisyon hükümetleri uzun ömürlü olamamışlar, görevde buldukları süreler içinde birada çalışma becerisi sergileyememişler, birbiriyle didişen liderler ve bakanlardan oluşan, politika üretmeyen bir görünüm vermişlerdir. Son seçimlerde iktidarın tek parti temelinde teşekkül edebilmesi bu soruna son vermiş gözükmektedir. Ancak, dikkat edilecek olursa, burada anahtar oluşumu parlamentoda bir partinin çoğunluğu oluşturabilmiş olmasıdır. Böyle bir sonuç, hükümet istikrarsızlığını sona erdirmiş gözükmektedir.

BAŞKANLIK
SİSTEMİ SEVDASI:
ZAYIF TEMELLİ
BİR ÖZLEM

Şayet geçmişte Başkanlık Sistemi yürürlükte olsaydı, başkanlar sandalyelerin çok sayıda parti arasında dağıldığı ve partilerarası geçimsizliklerin yoğun olduğu bir parlamentodan yasa çıkartmakta muhtemelen pek başarılı olamayacaklardı. Keza, başkan ve parlamento arasında güç gösterileri olması, karşılıklı inatlaşma ve kilitlenmelerin ortaya çıkması yüksek olasılıklardı. Başka bir şekilde ifade edecek olursak, başkanın belirli bir süre için halkoyuyla seçilmiş olması ve parlamentonun güvenine gerek duymaksızın görevini koruyabiliyor olması, hükümetin görevde kalması manasında istikrarı sağlasa bile, temel siyasi kurumların eşgüdümlü çalışması diye tanımlayabileceğimiz ve "hükümet istikrarına" nazaran daha kapsamlı olan "siyasi istikrarı" muhtemelen sağlayamayacaktı. Pekiyi, hükümetin görevde kalması hiç olmazsa "siyasa"² istikrarını sağlamaz mıydı? Hem evet hem hayır. Hükümet kendi izlediği siyasaları görevde bulunduğu sürece devam ettirmeye çalışabilirdi. Ancak, yasamanın desteklemediği siyasaların sadece hükümet tarafından yürütülmesi kolay değildir. Başka hiçbir sorun olmasa bile, mali destek açısından bu böyledir. Özetle, başkanlık sisteminin siyasi istikrar getirmesi ve siyasa istikrarının korunmasına elverişli bir ortam yaratması için parlamentodaki çoğunluğun da başkanın partisinden olması gerekmektedir. Yoksa, Başkanlık Sistemi'nin kendiliğinden si-

² Siyasa istikrarından kasdedilen, belirli konularda belirlenmiş hükümet politikalarının esaslarının ve uygulamaların korunması, politikaların süreklilik arz etmesidir.

BAŞKANLIK
SİSTEMİ SEVDASI:
ZAYIF TEMELLİ
BİR ÖZLEM

yasi istikrar sağlaması söz konusu değildir. Evet hükümetler seçim süreleri boyunca değişmeyebilir ama bunun ne genel siyasi istikrar ne de siyasa istikrarı getireceğinden emin olamaz mükmlün değildir.

Son başkanlık tartışmaları ortaya çıktığında, artık bir partinin hükümeti kendi başına kurabiliyor olması, sistem değişikliği isteğinin etkinlik zeminine kaydırılması ile sonuçlanmıştır. Başkanlık sistemini savunan yeni görüşlere göre, bu sistemde başkan uyum içinde çalışabileceği bir ekibi seçecek ve daha tutarlı ve verimli bir çalışma düzeni oluşturabilecektir. Bu açıklama acaba gerçekleri ne derecede yansıtmaktadır? İlk bakışta haklı bulunabilecek yönleri olduğu akla geliyor. Hükümetin parlamentonun güvenini kazanabilmesi için, parlamenter sistemdeki bir başbakanın partisinin (koalisyon partilerinin) içindeki muhtelif siyasi temayüllere hükümette yer vermesi gerekir. Bakanların başbakandan bağımsız siyasal güçleri olabilir, bakanlar kurulunda karar üretmek vakit alabilir, zor olabilir. Kararların tutarlılığı düşük kalabilir. Buna karşılık, başkanlık sisteminde, başkan belirleyici olacak, uyumsuzluk ve tutarsızlık kaynakları ortadan kalkacak, kararlar çabucak alınabilecektir.

Bu türden bir mantık eksersizine kendimizi fazla kaptırmadan görgül durumlara bakmakta yarar vardır. Örneğin; türünün en başarılı örneği olarak bilinen Amerikan Sistemi'nde başkan kendi kabinesini oluşturabildiği için, hem kendi içinde hem de hükümetin genel politikaları ile tutarlı olan kararları hızla üretip yürürlüğe sokabilmekte midir? Dolayısıyla, etkinlik çok mu yüksektir? Pek öyle gözüküyor. Başkan birçok konuda Kongre ile uyumlu çalışmak mecburiyetinde olduğu için, çoğu zaman işler yavaş yürümekte, başkanın önerileri kongrenin evet demesi için kesilip, biçilmekte, ilk yapılışındaki tutarlılıktan uzaklaşmaktadırlar. Özetle, Amerikan Sistemi hiç de bazen sanıldığı gibi hızlı ve tutarlı siyasarın üretildiği ve uygulandığı bir sistem değildir. Her karar, birbiriyle çıkar anlaşmazlığı olan muhtelif grupların her birine birşeyler vermek çabası içinde oluşturulan karmaşık bir pakettir. Bunun sebebi ise, Amerikan Sistemi'nin aynı zamanda demokratik bir sistem olmasıdır.

Başkanlık Sistemi'nin hız ve tutarlılık getireceğini ileri sürenlerin, bu düşüncelerini demokratiklik açısından da değerlendirmeleri gerekmektedir. Adı başkan veya başbakan olsun, yöneticiler toplum temsilcilerinin tercihlerini gözönünde bulundurmak, karar ve eylemlerinde bunları hesaba katarak hareket etmek durumundadırlar. Kamu politikaları oluşturmak ve uygulamakta karşılaşılan yavaşlamalar, tutarsızlıklar bu demokratik sürecin ürünüdürler. Eğer, başkanlar sadece kendi doğru bildiklerini yapsınlar diye bir iddiayı benimseyecek olursak, demokrasiden uzaklaşmanın getireceği gerilimlere ve buna bağlı olarak ortaya çıkacak istikrarsızlıklara da hazır olmalıyız.

Etkinliğin arttırılmasından söz ederken, Amerikan Sistemi örneğinden yola çıkanlar, Amerikan Başkanı'nun göreve geldiği zaman salt bir kaç bakanı atamadığını, çok sayıda kamu görevlisini de değiştirdiğine işaret etmektedirler. Böylece kamu politikalarını uygulayacak takımların tutarlılığı artmakta, işler daha etkin biçimde yürümektedir. Siyasi görevlilerle bürokratların uyum içinde çalışmasının etkinliği arttırabileceği doğrudur. Ancak bu uyumun tek yolunun yönetimlerin tamamen kendi kadrolarını oluşturmaları olmayabileceğini İngiliz tecrübesi bize gösterdiği gibi, parlamenter sistemlerde de sınırlı sayıda yüksek bürokratin değişmesi her zaman mümkün olabilmektedir. Kaldı ki Amerikan Sistemi'nde sanıldığı bir toptan değişim de söz konusu değildir. Amerikan bürokrasisi de profesyonel kadrolardan oluşmaktadır. Maalesef Amerika ile ilgili olarak ileri sürülen rakamlar kasıt yoksa bazen bilgi eksikliğini fazlaca yansıtan boyutlara ulaşabiliyor (Bu fikrin önde gelen savunucusu bir yetkili benim de katıldığım bir televizyon programında 200-300 bin rakamını telaffuz etti). Amerikan Başkanlık Sistemi'nde yönetimin değişmesi sırasında 2500-3000 kişinin görevini bıraktığı doğrudur. Bilelim ki, bu kişilerin büyük bölümünün görevi sona ermemekte, ancak kendilerini başkanın takımından gördükleri için pasif bir görevde kalmayı uygun bulmamaktadırlar. Görevini bırakması zorunlu kişi sayısının 150-200 arasında olduğu söylenmektedir. Bu bir Amerikan bürokratik geleneğidir. Başkanlık Sistemi'nin ayrılmaz bir parçası değildir. Türkiye'de yüksek dereceli memurların değiştirilmesi üzerinde ısrarla durulması, başka zihniyette memurlara işbaşı

BAŞKANLIK
SİSTEMİ SEVDASI:
ZAYIF TEMELLİ
BİR ÖZLEM

yaptırılması istendiği biçiminde, belki de haksız, bir şüpheye yol açmaktadır. Herhalükarda, ülkemizde de iktidarlar üst görevlere birlikte çalışabilecekleri memurları fiilen getirmektedirler. Bu işlemin bir miktar daha da kolaylaştırılması her zaman mümkündür. Bunun için başkanlık sistemi arayışlarına girmeye de gerek yoktur.

Sonuç

Ülkemizde zaman zaman alevlenen Başkanlık Sistemi tartışmalarının istikrar ve etkinliğin sağlanması ilkeleriyle gerekçelendirilmesi söz konusu olmakla birlikte, daha çok siyasi liderlerin iktidarlarını sürdürmek özlemlerinden kaynaklandığı izlenimine kapılmak zor olmamaktadır. Buna karşılık, başkanlık sisteminden beklenen faydaların sanıldığı çap ve türde olması da muhtemel gözükmemektedir.

Ülkemizde, bazı sorunlarla karşılaşıldığı zaman kurumları iyileştirmek yerine topyekun değişikliklere giderek, başka bir ortamda başarıyla işleyen kurumları almak eğilimi oldukça güçlüdür. Ancak, kurumların belirli bir siyasi yapı kültür ve gelenek içinde geliştikleri ve işlerlik kazandıkları, bu ortamdan başka bir ortama taşınarak aynı başarıyla işlemelerinin sağlanamayacağı üzerinde yeterince durulmamaktadır. Başkanlık sisteminin önde gelen modeli Amerikan Başkanlık Sistemi incelendiği zaman, bunun özgün bir model olduğu, başka yerlerde başarılı olmadığı, kendisine atfedilen başarının da sanıldığı kadar etkileyici olmadığı görülmektedir.

Türk siyasi sisteminde istikrar, etkinlik ve demokrasiyi güçlendirecek değişiklikler yapılabilir. Bunlara ihtiyaç da vardır. Ancak, değişikliklerin kendi siyasi geleneklerimiz ve tarihi deneyimlerimizin ışığı altında, kendi sistemimizi ıslah ederek yapılması daha doğrudur. İyi tasarlanmadan yapılacak topyekun değişikliklerin sorunlarımıza çözüm getirmesi bir yana, yeni sorunlar getirmesi daha muhtemeldir. Başkanlık sevdası zayıf temelli bir özlemdir.

BAŞKANLIK SİSTEMLERİ: TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME

Doç. Dr. Serap YAZICI*

Türkiye’de hükümet sisteminin değiştirilmesi, başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçilmesi ilk kez Mart 1980’de *Tercüman Gazetesi*’nin düzenlediği, Anayasa Semineri’nde ve aynı yıl Yeni Forum Dergisi’nin önerdiği, Anayasa Projesi’nde tartışılmıştır. Aynı öneriler 1982 Anayasası’nın yapımı sürecinde de tekrarlanmış, bu Anayasa’nın devlet başkanının seçimi ve yetkilerini düzenleyen hükümleri Danışma Meclisi’nde görüşülürken başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçiş, uzun ve hararetli tartışmalara konu olmuştur. Sonuçta yarı-başkanlık sistemine geçişi ifade eden, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve geniş anayasal yetkilere sahip kılınması yönündeki öneriler, kişisel diktatörlüğe dayanan ve demokratik olmayan bir sistemi teşvik edeceği düşüncesiyle isabetli olarak reddedilmiştir. Böylece 1982 Anayasası, 1961 Anayasası gibi parlamenter sistemi benimsemiş, ancak selefinden farklı olarak Cumhurbaşkanı’na parlamentarizmin doğası ile bağdaşmayacak ölçüde geniş yetkiler tanımıştır. Hükümet sisteminin değiştirilmesi yönündeki öneri, 1980’lerin sonunda Anavatan Partisi lideri Turgut Özal tarafından bir kez daha gündeme getirilmiş, akademik ve siyasi çevrelerden yeterli destek sağlayamaması üzerine, kamuoyunda bir süre tartışıldıktan sonra, bu öneri de herhangi bir anayasa değişikliği teklifine dönüşmeksizin terk edilmiştir. Aynı öneri, on yıllık bir aradan sonra Cumhurbaşkanlığı makamında görev süresini tamamlamakta olan Süleyman Demirel tarafından dile

* Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim üyesi.

getirilmiş ancak söz konusu öneri, evvelce olduğu gibi bu kez de kamuoyunda güçlü bir destek bulamamıştır. Nihayet başkanlık sistemine geçiş önerileri geçtiğimiz günlerde Başbakan Tayyip Erdoğan, Adalet Bakanı Cemil Çiçek ve TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Prof. Dr. Burhan Kuzu tarafından bir kez daha tartışmaya açılmıştır. 1980'den günümüze kadar geçen süre içinde çeşitli çevreler ve siyasi liderler tarafından savunulan başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçiş önerilerinin ortak gerekçesi hükümet istikrarını güçlendirmek, böylece uzun vadeli politikaların izlenmesine olanak tanımak olmuştur. Gerçekten başkanlık sistemi, doğası gereği hükümet istikrarını azami ölçüde garanti etmektedir. Buna karşılık, söz konusu sistem gene dayandığı mekanizmaların gereği olarak çeşitli dezavantajları da beraberinde getirmektedir. Yarı-başkanlık sistemi ise sandıldığı gibi hükümet istikrarını teşvik etmemekte, tam aksine Cumhurbaşkanı'na parlamentonun feshi yetkisini tanıyan bu sistem hükümet istikrarını parlamenter sisteme kıyasla daha çok tehdit etmektedir. Aşağıda başkanlık sisteminin dayandığı kurumsal mekanizmalarla bu mekanizmaların yarattığı avantaj ve dezavantajlar parlamenter sistemle karşılaştırmalı olarak incelenecek, böylece Türkiye'de başkanlık sistemine geçişin doğuracağı muhtemel sorunlar ele alınacaktır.

Farklı yazarların başkanlık sistemleri üzerine yaptıkları incelemelerden yararlanarak, bu sistemlerin dayandıkları temel unsurları aşağıdaki gibi tanımlayabiliriz:

1. Başkanlık sistemlerinde yürütme gücünü tek başına kullanacak olan başkan, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmektedir. Bu sistemlerin ampirik örneklerinde başkan, her zaman için halk tarafından seçildiği halde, bir kısmında halk, başkanı seçme yetkisini doğrudan doğruya, bir kısmında ise seçim kurulları (electoral college) aracılığıyla kullanmaktadır. ABD'nin örnek teşkil ettiği bu ikinci durumda da başkan, esas itibarıyla halk tarafından seçilmektedir. Çünkü halk, seçim kurulu üyelerini seçerken kendisinin tercih ettiği başkan adayını seçmeyi vaad eden kişilere oyunu vermektedir.¹

¹ ABD'de başkanın seçiminde uygulanan yöntemin ayrıntıları için bkz., Burhan Kuzu, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi", Fakülteler Matbaası, İstanbul 1997, s. 16-17; Kemal Gözler, "Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", Ekin Kitabevi Yayınları Bursa 2001, s. 17.

2. Yasama yetkisini kullanacak olan ve çoğu kez kongre olarak adlandırılan organın tıpkı başkan gibi sabit bir süre için halk tarafından seçilmesi,

3. Yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de birbirlerinin varlığına son verebilecek hukuki mekanizmalardan yoksun olması.

Oysa parlamenter sistemlerin dayandıkları temel unsurlar, başkanlık sistemlerinininkinden tamamen farklı bir özelliğe sahiptir. Bu unsurlar aşağıdaki gibi tanımlanabilir:

1. Yürütme gücünün parlamentodan çıkan ve parlamentonun güvenine tabi olan bir hükümet tarafından kullanılması,

2. Devlet başkanının yürütme gücünün kullanımına sınırlı ölçüde katılımı,

3. Yasama gücünü kullanacak olan parlamentonun halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi,

4. Yasama ve yürütme güçlerinin, birbirlerinin varlığına güvensizlik oyu ve fesih mekanizmaları aracılığıyla son verebilmeleri.

Her iki sistemin uygulamada karşılaştıkları güçlükler, aslında dayandıkları temel unsurlardan kaynaklanmaktadır. Başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün sabit bir görev süresine sahip olması, istikrarı garanti etmekle birlikte, sistemin işlemlerini güçleştirecek ölçüde esnekliği ortadan kaldırmakta ve katılığa yol açmaktadır. Buna karşılık, parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme gücünün birbirlerinin varlığına son verebilecek mekanizmalara sahip olmaları, bu sistemlere iki seçim dönemi arasında değişen şartlara uyum sağlayacak bir esneklik kazandırmakta, ancak aynı zamanda istikrarsızlığa da yol açmaktadır. Bu yüzden, her iki sistemin de doğaları gereği yol açtıkları dezavantajlar, sonuçta, demokrasinin yaşama şansını engellemekte, hatta kimi zaman demokrasinin çöküntüye uğraması sonucunu yaratmaktadır. Bu nedenle, bu hükümet sistemlerinden hiçbirinin herhangi bir olumsuzluğa yol açmadan demokrasinin güçlenmesini garanti etme yeteneğine sahip olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. Demokrasinin

yaşayabilme yeteneğini yükseltmek için yapılması gereken, uygulanmakta olan hükümet sisteminin dezavantajlarını bertaraf edecek tali kurumsal mekanizmaları yürürlüğe koymak böylece demokrasinin yaşama şansını yükseltmektir.² Aşağıda başkanlık sistemlerinin dayandıkları temel unsurların yol açtığı sorun boyutları, Juan Linz'in yaklaşımı esas alınarak, teorik çalışmalar ve ampirik örnekler ışığında ele alınmıştır.³ Bunlar: katılık, çift meşruiyet, kazananın her şeyi alması, siyasi üslup ve dışarıdan gelenlerin siyasete katılmasıdır.

Katılık

Başkanlık sistemlerinde yürütme gücünün yegane sahibi olan başkan, halk tarafından sabit bir süre için bu göreve seçilmektedir. Başkanın yürütme yetkilerini sabit bir süreyle kullanmasının nedeni, bu sistemlerde yasama organının başkanın hukuki varlığını sona erdirecek yetkilere sahip olmamasıdır. Tüm başkanlık anayasalarında, başkanı düşürmeye yönelik impeachment mekanizmasına yer verildiği halde, bu mekanizma ancak rüşvet, vatan hainliği gibi çok istisnai nedenlerle işletilebilmektedir. Bu nedenle, başkanlık sistemleri, halkın seçtiği başkana yürütme gücünü bir sonraki başkanlık seçimine kadar kesintisiz olarak kullanma olanağı sunmaktadır. Başkanın hükümetine mutlak istikrar kazandıran bu özellik, aynı zamanda bu sistemleri esneklikten yoksun bırakmakta, katılığa yol açmaktadır.

-
- ² Başkanlık sistemleriyle, parlamenter sistemlerin avantaj ve dezavantajları hakkındaki ayrıntılar için bkz., Serap Yazıcı, "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme", İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2002; Başkanlık sistemlerine ilişkin görüşleri için ayrıca bkz., Nur Uluşahin, "Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi", Yetkin Yayınları, Ankara 1999; Burhan Kuzu, *age.*, 1997; Mustafa Erdoğan, "Anayasal Demokrasi", Siyasal Kitabevi, Ankara 1999, s. 108-114; Kemal Gözler, "Anayasa Hukukuna Giriş", Ekin Yayınevi, Bursa 2002, s. 91-99.
- ³ Juan J. Linz'in başkanlık sistemlerinin karşılaştığı güçlükler hakkındaki çalışmaları için bkz., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?", *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives Volume 1*, eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.; "Başkanlık Sistemi'nin Tehlikeleri", Demokrasinin Küresel Yükselişi, der. Larry Diamond

Başkanın sabit bir görev süresine sahip olmasının yol açtığı katılığın, iki boyutu vardır. Popülaritesini veya meşruiyetini kaybetmiş bir başkanın düşürülememesi, yürüttüğü başarılı politikalarla halkın desteğine ve güvenine sahip olan bir başkanın yeniden seçilememesi. Popülarite kaybı, başkanın seçim sürecinde vaad ettiği politikaları izlemeyerek seçmenlerin beklentisini karşılayamaması anlamına gelir. Meşruiyet kaybı ise başkanın, toplumun geniş kesimlerince benimsenen değerlere aykırı politikalar izlemesi anlamına gelmektedir. Başkanlık anayasaları popülaritesini veya meşruiyetini kaybetmiş bir başkanın düşürülmesini veya değiştirilmesini sağlayacak bir mekanizmaya yer vermediğinden bir sonraki başkanlık seçimlerine kadar bu tür bir başkana katlanmak kaçınılmaz olmaktadır. Oysa parlamenter sistemlerde, yasama organının sahip olduğu gensoru mekanizması, popülaritesini veya meşruiyetini kaybetmiş bir hükümeti değiştirme olanağını sunmaktadır. Ne var ki, parlamenter sistemlerde yasama organının sahip olduğu bu yetki, iki partili veya ilımlı çok partili örnekler bakımından, pratikte işletilmesi pek kolay olmayan teorik bir silah niteliğindedir. Çünkü bu tür örneklerde parlamentoda temsil gücü kazanan partilerden biri tek başına hükümeti kuracak çoğunluğu elde etmekte, bu ise muhalefet partilerini, sahip olduğu gensoru mekanizmasını pratikte işletecek güçten yoksun bırakmaktadır. Yasama organının hükümet partisine mensup milletvekillerinin gensoru mekanizmasının işletilmesine katılmalarını engelleyecek anayasal bir hüküm bulunmamakla birlikte parlamentarizmin dayandığı disiplinli parti yapısı ve bu yapının gerektirdiği sadakat yükümlülüğü bunu neredeyse imkansız kılmaktadır.

Başkanlık sistemlerinin katılığa yol açmasına neden olan faktörlerden biri de bu sistemlerde başkanın yeniden seçilmesini veya art arda seçilmesini yasaklayan anayasal hükümlerin varlığıdır. Gerek yeniden seçilme yasağı, gerekse art arda seçilme yasağı seçmenleri başarılı politikalar izleyen bir başkandan yoksun bırakmaktadır. Nitekim, özel hayatının yol açtığı tartışmalara rağmen ABD seçmeninin desteğini yitirmemiş olan Bill Clinton, ABD Anayasası'nın ancak art arda iki kez seçilmeye olanak tanıyan hükümleri nedeniyle başkanlık yarışında üçüncü bir kez daha aday olamamıştır. Oysa, parla-

menter sistem izlediği politikalarla sahip olduğu seçmen desteğini korumayı veya güçlendirmeyi başaran bir başbakanın ve kabinesinin seçilme hakkına bu tür bir sınır getirmemekte böylece seçmenlere bir siyasi partiyi başarılı olduğu sürece iktidara taşıma olanağını tanımaktadır.

Başkanın yeniden seçilmesini yasaklayan anayasal hükümlerin yol açtığı bir başka problem ise, bu sistemlerde demokrasinin gereği olan hesap verme ve sorumlu kılma mekanizmalarının işletilememesidir. Bilindiği gibi, demokrasinin temel unsurlarından olan seçimlerin belirli aralıklarla gerçekleştirilmesi kuralı, karar organlarını seçmenler karşısında hesap verir kılmaktadır. Oysa başkanın yeniden veya art arda seçilmesinin yasaklanması, başkanlık seçimlerini hesap verirlilik fonksiyonundan yoksun bırakmakta seçim sürecini yeni başkanın belirlenmesi fonksiyonuyla sınırlamaktadır. Parlamenter sistemlerde bu tür bir yasağın olmaması bu sistemlerde seçim sürecinin hesap verme mekanizmalarını daha etkin olarak harekete geçirdiği izlenimini uyandırmaktadır. Böyle olmakla birlikte, iki seçim dönemi arasında birden fazla koalisyon hükümetinin kurulduğu örnekler bakımından, geride kalan dönemin politikalarından hangi koalisyon hükümetinin veya bu koalisyonlarda yer alan hangi partilerin daha büyük ölçüde sorumlu olduğunu tespit etmek kolay olmadığından parlamenter sistemlerde de seçim sürecinin hesap verirlilik fonksiyonu sanıldığı ölçüde yüksek olmayabilir. Nitekim, Türkiye’de 1991, 1995 ve 1999 genel seçimlerini takiben kurulan koalisyon hükümetlerinin hiç biri-DYP-SHP (1991-1995), ANAYOL (1995-1996), REFAH-YOL (1996-1997), ANAP-DSP-DTP (1997-1998), DSP azınlık hükümeti (1998-1999), DSP-MHP-ANAP (1999-2002)- ekonomik ve siyasi olarak başarılı politikalar izleyemedikleri halde, 1991’den 2002’ye kadar geçen süre içinde yapılan parlamento seçimleri farklı koalisyon hükümetlerinde iktidar ortağı olan partilerin hesap verir kılınmasına olanak tanımamıştır. Buna karşılık, 2002 genel seçimleri, on yıl süreyle yürütülen başarısız politikalarda şu ya da bu derecede etkisi olan tüm siyasi partileri, parlamentodan tümüyle tasfiye ederek bu partilerin seçmen nezdinde hesap vermesine olanak sağlamıştır.

Başkanlık sistemlerinde başkanın yeniden seçilme yasağının yol açtığı bir başka problem de, topal ördek (lame duck) olgusudur. Bu olgu, yeniden seçilememenin yarattığı psikolojik baskı altında başkanın, akılcı olmayan, verimsiz, iyi planlanmamış politikalar izlemesi şeklinde tanımlanabilir. Oysa, parlamenter rejimlerde bu tür bir yasak söz konusu olmadığından başbakanlar ve hükümetler, izleyecekleri politikayı daha geniş bir serbesti içinde ve daha uzun vadeli olarak şekillendirebilirler. Ancak, parti sisteminin aşırı ölçüde parçalandığı, zayıf koalisyon hükümetlerinin veya azınlık hükümetlerinin kaçınılmaz olduğu parlamenter hükümet sistemleri bakımından da, benzer bir problemin mevcut olduğu kabul edilmelidir. Nitekim, Türkiye’de 1970’lerin ikinci yarısına böyle bir tablo hakim olmuştur. Hatırlanacağı gibi, 1973 genel seçimleri ile 12 Eylül 1980 askeri müdahalesine kadar geçen süre içinde ülkenin içinde bulunduğu iktisadi ve siyasi meseleler uzun vadeli politikalar gerektirdiği halde, bu süre zarfında yaşanan hükümet istikrarsızlığı, bu tür politikaların izlenmesini engellemiştir. Benzer bir tablonun 1995 genel seçimlerinden sonra da mevcut olduğu söylenebilir. Gerçekten, Aralık 1995’ten Nisan 1999’a kadar geçen süre içinde gerek iktisadi gerekse siyasi problemler, uzun vadeli politikaları zorunlu kıldığı halde, hükümet istikrarsızlığı bu tür politikaların izlenmesine mani olmuştur. Hatırlanacağı gibi, Aralık 1995 erken genel seçimlerini takiben sırasıyla, Anavatan Partisi ve Doğru Yol Partisi ortaklığında Ana-Yol, Refah Partisi ve Doğru Yol Partisi ortaklığındaki Refah-Yol koalisyonları ile Anavatan Partisi, Demokratik Sol Parti ve Demokrat Türkiye Partisi’nin katıldıkları, Cumhuriyet Halk Partisi’nin dışarıdan desteklediği Anadol-D ile Demokratik Sol Parti’nin azınlık hükümetleri kurulmuştur. Bu hükümetlerin görevde kalma süreleri ise, Ana-Yol (6 Mart 1996-28 Temmuz 1996) 4,5 ay, Refah-Yol (28 Temmuz 1996-30 Haziran 1997) 11 ay, Anadol-D (30 Haziran 1997-25 Kasım 1998) 16 ay olmuştur. Ecevit başbakanlığında 11 Ocak 1999’da kurulan azınlık hükümeti ise, 18 Nisan 1999’da yapılan erken genel seçimlere kadar görevde kalmıştır. 1999 genel seçimlerini takiben kurulan DSP-MHP-ANAP hükümeti, 2002 genel seçimlerine kadar iktidar yetkilerini kesintisiz olarak kullandığı ve bu süre içinde bir hükümet istikrarsızlığı yaşanmadığı halde, sözü geçen koalisyona katılan partiler arasında güçlü bir oydaşmanın

olmaması, uyumlu ve uzun vadeli politikaların izlenmesini engellemiştir. Şu halde, hükümet istikrarsızlığının normal bir siyasi olgu haline geldiği veya partiler arası koalisyonun güçlü bir uzlaşmaya dayanmak yerine kırılabilirlik gösterdiği durumlarda, parlamenter sistemler bakımından da, başkanlık sistemlerindeki topal ördek olgusuna benzer bir durumun mevcut olduğu söylenebilir.

Başkanlık sistemlerini esneklikten yoksun kılan nedenlerden biri de, bu sistemlerde başkanın ölümü, istifası veya impeachment yoluyla düşürülmesi halinde yeni bir başkanlık seçimi yapılmaksızın başkan yardımcısının otomatik olarak başkan statüsüne yükselmesidir. Böylece, başkan yardımcısı, başkanlık makamı için ön görülen süreyi bir sonraki seçimlere kadar başkan sıfatıyla tamamlar. Oysa başkan yardımcısı başkanlık makamının gerektirdiği güçlü popülariteye veya meşruiyete sahip olmayabilir. Bu ise, ender de olsa meşruiyet krizinin yol açtığı bir rejim kriziyle sonuçlanabilir. Nitekim, Arjantin'de, başkan Peron'un Temmuz 1974'te ölümü üzerine başkan yardımcısı olan eşi Maria Estela Martinez de Peron'un otomatik olarak başkanlığa gelmesi ve Mart 1976 darbesiyle iktidardan düşürülmesi, başkanlık sisteminin dayandığı katılığın yol açtığı zorlukların en önemli örneğidir.

Başkanlık sistemlerinin katılığa yol açmasının nedenlerinden biri de bu sistemlerde devletin başı ve yürütmenin başı sıfatlarının başkanda birleşmesi, ayrıca bir devlet başkanlığı makamının mevcut olmamasıdır. Bu tür bir makamın olmaması ise başkanlık sistemlerini, yasama ve yürütme arasında çıkan uyuşmazlıklarda, bu uyuşmazlığın her iki devlet organı arasında kilitlenmeye dönüşmeksizin bertaraf edilmesi olanağından yoksun bırakmaktadır. Bu nedenle, yasama ile yürütme arasında herhangi bir çatışmanın ortaya çıkması halinde, bu ihtilafın sistemde kilitlenme yaratması güçlü bir ihtimaldir. Bu tür bir kilitlenme ise Latin Amerika örneklerinde olduğu gibi bir rejim kriziyle sonuçlanabilir. Oysa parlamenter sistemlerde yürütmenin tarafsız ve sorumsuz kanadını teşkil eden devlet başkanı, yasama organıyla bakanlar kurulu arasında bir ihtilaf çıkması halinde bu ihtilafı çözecek bir arabulucu (poder moderator) role sahiptir. Nitekim, 1995 genel seçimlerini takiben kurulan

Refah-Yol hükümeti, yasama organıyla bu tür bir kilitlenme içine girdiği halde Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel, yeni bir hükümetin oluşumunu teşvik ederek, bu kilitlenmenin bir rejim krizine dönüşmesini engellemeyi başarmıştır.

Bütün bu açıklamalar, başkanlık sistemlerinin en önemli avantajının hükümete mutlak istikrar sağlamak olduğunu, bu avantajın ise katılığa yol açtığını göstermektedir. Parlamenter sistemleri cazip kılan faktör ise bu sistemlerin iki seçim dönemi arasında farklı hükümet oluşumlarına olanak tanıyan esnek yapısıdır. Esneklik avantajının yol açtığı problem ise hükümet istikrarsızlığıdır. Sonuç olarak her iki sistemin de sahip olduğu avantajlar, bunların yol açtıkları dezavantajlarla dengelenmektedir. İstikrara karşı katılık, esnekliğe karşı istikrarsızlık.

Çift Meşruiyet İddiası

Başkanlık sistemlerinin karşılaştığı güçlüklerden biri de, bu sistemlerde, her ikisi de halkın seçimine dayanan yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı öne sürdükleri, diğerine kıyasla daha güçlü bir meşruiyete sahip oldukları iddiasından kaynaklanan çift meşruiyet problemidir. Bu problem, daha ziyade yürütme gücünün yegane sahibi olan başkanla, yasamaya (kongreye) hakim olan çoğunluğun farklı siyasal eğilimlerde olması halinde ortaya çıkmaktadır. Böyle olmakla birlikte bazı durumlarda başkan ve kongreye hakim olan çoğunluk aynı siyasal eğilimleri paylaşıyorlar da bu iki organ arasında uzlaşma sağlanamadığı görülmektedir. Yürütme gücünün yegane sahibi olan başkan, seçmenlerine vaat ettiği iktisadi ve siyasal politikaları uygulayabilmek için öncelikle bu politikaların gerektirdiği yasal tasarrufların kongrede kabul edilmesini sağlamak zorundadır. Oysa başkan, yasama sürecini harekete geçirecek kanun teklif etme yetkisine dahi sahip değildir.⁴ Bu nedenle, izleyeceği

ve Marc F. Plattner, Yetkin Yayınevi, Ankara 1995; "Parlamentarizmin Erdemleri", Demokrasinin Küresel Yükselişi, der. Larry Diamond ve Marc Plattner, Yetkin Yayınevi, Ankara 1995; "Başkanlık Sistemi'yle Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları", BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, çev., Ergun Özbudun, Levent Köker, Yetkin Basımevi, Ankara 1993.

⁴ Başkanın kanun teklif etmeye yetkili olduğu istisnai durumlar için bkz., Yazıcı, *age.*, 2002, s. 32-35.

politikaların gerektirdiği her yasal tasarruf için kongre üyelerini ikna etmeye, onlarla uzlaşma sağlamaya mecburdur. Bu zorunluluk, bazı yazarlar tarafından, başkanlık sistemlerinin kaçınılmaz olarak karar alma sürecinde uzlaşmayı teşvik edeceği, buna bağlı olarak da bu sistemlerin oydaşmacı demokrasinin yolunu açacağı şeklinde değerlendirilmektedir.⁵ Bu iddia teorik açıdan doğru olmakla birlikte, uygulamada daha sık rastlanan, kendisine muhalif bir kongre çoğunluğu ile karşı karşıya kalan bir başkanın, izleyeceği politikaların gerektirdiği yasal tasarruflar konusunda kongreyi ikna edememesi, böylece karar alma sürecinin kilitlenmesidir. Bu tür bir kilitlenme ise her iki organı, halk nezdinde daha üstün bir meşruiyete sahip olduğu iddiasıyla karşı karşıya getirmektedir. Yasama ve yürütmenin kilitlenmesinin yol açtığı çift meşruiyet sorunu, demokratik siyasal kültürün yeterince gelişmediği, parti sistemindeki aşırı parçalanmanın kutuplaşmayı teşvik ettiği Latin Amerika ülkelerinde rejim krizine dönüşerek bu ülkelerin bir kısmında askeri müdahalelerin de tetikleyicisi olmuştur. İki parti sisteminin hakim olduğu, partiler arasındaki görüş ayrılıklarının kutuplaşmaya dönüşmediği ABD örneğinde ise, daha ender olarak gözlemlenen yasama ve yürütme organlarının kilitlenmesi olgusu, rejim krizine dönüşmeden bertaraf edilebilmektedir. ABD örneğinde, her iki organ arasındaki kilitlenmenin rejim krizine yol açmaması, ABD yönetiminin kendine özgü özelliklerinin yarattığı bir sonuçtur. Her şeyden önce, ABD siyasal hayatına hakim olan Cumhuriyetçiler ve Demokratlar arasında görüş ayrılıkları mevcut olmakla birlikte bu ayrılıklar, Latin Amerika'da olduğu gibi bir kutuplaşmayı teşvik edecek ölçüde derin değildir. Öte yandan, bu iki parti, münferit politikalar konusunda, farklı eğilimler sergilemekle birlikte Amerikan ulusal çıkarları, çoğu kez farklılıkların bir kutuplaşmaya dönüşmesini engelleyen, bütünleştirici bir role sahiptir. Bundan başka, gerçek bir frenler ve dengeler sisteminin ifadesi olan Amerikan başkanlık sisteminde yargı organı, yasama ve yürütmenin siyasal süreci mutlak biçimde kilitlemesini engellemektedir. Nihayet, tümüyle Amerikan yönetimine özgü olan lobi şirketlerinin varlığı da başkanla kongrenin uzlaşmasını teşvik eden, bu iki organın kilitlenmesini önleyen önemli

⁵ Bu konudaki görüşleri için bkz., Kuzu, *age.*, 1997, s. 14-17.

bir başka faktördür. Bu nedenle, ABD uygulamasından yola çıkarak başkanlık sisteminin doğası gereği oydaşmayı teşvik ettiğini öne sürmek gerçekçi bir iddia gibi görünmemektedir. Üstelik, Amerikan siyasal tarihinde de kendisine muhalif bir kongre çoğunluğu ile karşılaşan başkanların ender de olsa karar alamaz hale geldikleri örnekleri unutmamak gerekir.

Toplam Sıfır Oyunu

Başkanlık sistemlerinin doğası gereği karşılaştıkları önemli güçlüklerden biri de, bu sistemlerin kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin ise her şeyi kaybettiği bir tür toplam-sıfır oyununa yol açmalarıdır. Bu sonuç, başkanlık makamının bölünmeye elverişsiz, monist ve kişisel doğasından kaynaklanmaktadır. Çünkü, başkanlık seçiminde yarışan adaylardan kazanan aday, yürütme gücünün tümünü bir sonraki başkanlık seçimine kadar tek başına kullanma hakkını elde ettiği halde, kaybeden adaylar için bir sonraki seçimleri beklemek dışında bir seçenek mevcut değildir. Üstelik kaybedenler, parlamenter sistemde olduğu gibi, yasama organının muhalefet sıralarında yer alma seçeneğine de sahip değillerdir. Bu nedenle, başkanlık yarışı, kazananların kazancını yükselten kaybedenlere ise, her şeyi kaybettiren bir toplam-sıfır oyunudur. Öte yandan, kaybeden adaylar bakımından, bir sonraki başkanlık seçiminde partisi tarafından yeniden aday gösterilerek yarışma şansı da oldukça zayıftır. Çünkü bu sistemlerde partiler, çoğu kez bir önceki başkanlık yarışının yıpratıcı kampanyalarıyla tükenmiş isimler yerine seçmenler karşısına yeni ve daha cazip isimlerle çıkmayı tercih ederler. Bu yüzden kaybeden başkan adayları için, seçim yenilgisi ayrı zamanda siyasi kariyerin de sona ermesini ifade etmektedir.

Oysa, tek bir partinin hükümeti kuracak çoğunluğu elde edemediği çok partili parlamenter sistemler, koalisyonları ve bunlar aracılığıyla ortaya çıkan bir iktidar paylaşımını kaçınılmaz kıldığından seçim sürecini bu tür bir toplam-sıfır oyununa indirgemezler. Öte yandan bu sistemlerde, koalisyon oluşumunda yer almayan partiler, parlamentoda sahip oldukları sandalye sayısı ile sınırlı olarak yasama sürecinde etkili olma olanağına sahiplerdir.

BAŞKANLIK SİSTEMLERİ:
TÜRKİYE İÇİN
BİR DEĞERLENDİRME

Buna karşılık, bir partinin hükümeti kuracak çoğunluğu elde ettiği parlamenter sistemler, başkanlık sistemlerine kıyasla sonuçları çok daha ağır olan bir toplam sıfır oyunu yaratmaktadır. Çünkü bu sistemlerde hükümeti kurma yetkisi parlamentoda çoğunluğu elde eden partiye aittir. Böylece, çoğunluk partisi yasama ve yürütme süreçlerinin her ikisine de hakim olmaktadır. Bu yüzden, başkanlık sistemlerinden farklı olarak tek bir partinin kabineyi kuracak çoğunluğu elde ettiği parlamenter sistemlerde, hükümetin izleyeceği politikaların gerektirdiği yasal tasarrufların kabul edilmeme olasılığı mevcut değildir. Bu ise, bir partinin hükümeti kuracak çoğunluğu elde ettiği parlamenter sistemlerin kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği bir toplam sıfır oyununa yol açma özelliğinin başkanlık sistemlerine kıyasla daha ağır olduğunu göstermektedir. Nitekim, iktidarın, İşçi Partisi ve Muhafazakarlar arasında el değiştirdiği İngiltere’de, hükümet partisi sadece yürütme gücüne değil, aynı zamanda yasama gücüne de sahiptir. Benzer şekilde Türkiye’de, hükümetin tek bir parti tarafından kurulduğu dönemlerde, hükümet partileri hem yasama hem de yürütme sürecini tümüyle yönlendirme gücüne sahip olmuşlardır. Örneğin, DP yönetimi (1950-1960), AP yönetimi (1965-1969, 1969-1971), ANAP yönetimi (1983-1987, 1987-1991) ve nihayet halen iktidarda olan AKP yönetimi (2002-...) bu niteliktedir. Tek bir partinin hükümeti kuracak parlamento çoğunluğuna sahip olduğu parlamenter sistemlerde hükümet partisinin sadece yürütmeye değil, aynı zamanda yasamaya da hükmetmesi bu sistemlerde, çoğunluk partisinin lideri olan başbakanı, başkanlık sistemindeki bir başkana kıyasla çok daha güçlü kılmaktadır. Bir başkan ne kadar güçlü bir oy desteğiyle başkanlık makamına seçilmiş olursa olsun, sadece anayasanın yürütme organına sunduğu yetkileri kullanma olanağına sahiptir. Diğer bir deyişle, mensubu olduğu partinin kongrede çoğunluk teşkil ettiği bir başkan dahi yasama sürecini yönlendirme olanağına sahip değildir. Buna karşılık parlamenter sistemde, çoğunluk partisinin lideri olan başbakan sadece yürütmeye değil aynı zamanda yasamaya da hükmetmektedir.

Siyaset Yarışının Dışarıdan Katılanlara Açık Olması

Başkanlık sistemlerinin temel özelliklerinden biri de, bu sistemlerde başkanlık yarışının dışarıdan gelenlerin (political outsiders) katılımına açık olmasıdır. Dışarıdan gelenler deyimi, idari ve siyasi bir deneyimi olmayan, herhangi bir siyasi partiyle özdeşleştirilmeyen, tamamen mesleki başarısı, kişilik özellikleri ve hatta kişisel karizmasına dayanarak siyaset yarışına katılanları ifade etmektedir. Linz'e göre, güçlü bir parti yapısının mevcut olmadığı başkanlık sistemlerinde başkanlık seçimlerinin kişiselleşmiş karakteri, dışarıdan gelenlerin iktidar yarışını kazanmalarını muhtemel kılmaktadır. Bu yüzden, başkanlık sistemlerinde *"adayların gerisinde bir parti örgütünün bulunması gerekmez; diğer politikacıların desteğine ihtiyaç duymazlar; kendi kendilerini aday gösterip salıneye meteorlar gibi girebilirler."*⁶ Başkanlık seçimlerinin amacı, başkanlık makamı için en uygun adayı seçmekse, seçmenler tercihlerini partiler üzerinde değil, bireyler üzerinde yapacaklardır. Bu durumda adayların parti desteğini düşünmeleri zorunlu değildir.

Partilerin adayların tümüne açık olduğu, adayların parti kaynaklarından çok, kamu kaynaklarıyla finanse edildiği ve medyadan eşit yararlanma imkanının mevcut olduğu ülkelerde, başkanlık seçimlerinde partilerin etkisi zayıflamış, siyasete dışarıdan katılanların seçim yarışını kazanma şansı yükselmiştir. İletişim teknolojisinin geliştiği televizyon çağı, dışarıdan katılan adayların bu şansını daha da güçlendirmiştir. Başkanlık yarışında şansı olduğunu düşünen, meşru yollarla edinilmiş mali kaynaklarını bu yarış için harcamayı göze alan bir kişi, seçmen kitlesini kendisini desteklemesi konusunda ikna edebileceğine inanıyorsa, ona bu imkanın tanınmaması için hiçbir neden yoktur. Sonuçta seçmenler, başkan adaylarını izlemeyi taahhüt ettikleri programları nedeniyle oylandıklarına göre, adayların bir parti tarafından desteklenmesinin belirleyici bir rolü olmamalı, seçmenler partilerin etkisi altında değil, kendi kişisel tercihleriyle hareket edebilmelilerdir. Politikacıların ve partilerin haklı veya haksız acımasız eleştirilere maruz kaldıkları ve insanların güven sıralamasında en altlarda yer aldıkları bir dünyada, dışarıdan gelen adaylar tercih edilebilirler.

⁶ Linz, *age.*, 1993, s. 128.

BAŞKANLIK SİSTEMLERİ:
TÜRKİYE İÇİN
BİR DEĞERLENDİRME

Buna karşılık, yürütme gücünün kişisel değil kollezyal bir yapıya sahip olduğu, hükümeti, parlamentoya hakim olan çoğunluğun kurduğu parlamenter sistemlerde, seçim yarışı kişiler arasında değil, partiler arasında cereyan etmekte, bu sistemlerde seçim sonuçları üzerinde partilerin programları, izlemeyi vaat ettikleri politikaların niteliği belirleyici olmaktadır. Bu nedenle, parlamenter sistemlerde, iktidar yarışı kişisel olmaktan çok kurumsal bir niteliğe sahiptir. Böyle olmakla birlikte, parlamenter sistemlerde de parti liderlerinin kişisel özellikleri, karizmaları seçmenler üzerinde tümüyle etkisiz bir faktör değildir. Nitekim İngiltere’de, Muhafazakar Parti’nin uzunca bir süre iktidarda kalması, diğer değişkenler yanında Margaret Thatcher’ın kişisel karizmasıyla da açıklanabilir. Benzer şekilde, İşçi Partisi’nin uzun bir aradan sonra yeniden iktidara yükselmesinde Tony Blair’ın kişisel özelliklerinin önemli bir rolü olmuştur. Benzer örneklere Türkiye’nin yakın siyasi tarihinde de rastlanmaktadır. 1965-1969 genel seçimlerinde AP’nin elde ettiği seçmen desteğinde, Süleyman Demirel’in; partisini tek başına iktidara taşıyamamakla birlikte, 1973-1977 genel seçimlerinde Bülent Ecevit’in; 1983-1987’de ANAP’ın elde ettiği seçim zaferinde Turgut Özal’ın ve nihayet 2002 genel seçimlerinde AKP’nin elde ettiği seçim zaferinde Tayyip Erdoğan’ın kişisel özelliklerinin seçmen kitleleri üzerinde büyük rolü olduğu bilinmektedir. Ne var ki, rakipleri karşısında partilerine güçlü oy desteği kazandıran bu liderlerden hiçbiri, siyasete dışarıdan katılan politikacılar değildir.

Böyle olmakla birlikte, parlamenter sistemler de, siyasete dışarıdan katılanlara tümüyle kapalı değildir. Nitekim, sanatçı Arif Sağ, Gencay Gürün, Ediz Hun, Zülfü Livaneli ile iktisat uzmanı Kemal Derviş gibi isimlerin farklı tarihlerde TBMM üyeliğine seçilmiş olmaları bu gözlemi doğrulamaktadır. Buna karşılık, parlamenter sistemlerde yaygın olan, güçlü ve disiplinli parti yapısı, siyasete dışarıdan katılanların doğrudan doğruya bir partinin liderlik mevkiine ve başbakanlığa yükselmelerine elverişli değildir.

Başkanlık Sistemlerinin Siyasi Üslubu

Başkanlık sistemlerini parlamenter sistemlerden ayıran bir başka özellik ise bu sistemlerde siyasetin kendine özgü bir

üsluba sahip olmasıdır. Başkanlık sistemlerinin siyasi üslubu kutuplaşma, çoğunlukçuluk, temsilde adaletsizlik ve yönetimde kişiselcilik kavramlarıyla açıklanabilir. Başkanlık yarışının plebisitçi doğası ve bu yarışın toplam-sıfır oyununa yol açan sonuçları, gerek seçim sürecinde, gerekse iki seçim süreci arasındaki dönemde, kutuplaşmayı teşvik etmektedir. Başkanlık yarışının bu yarışa katılan adaylar arasında kutuplaşmayı teşvik etmesi seçim sürecinin partiler arasında kurumsal bir rekabetten çok adaylar arasında kişisel bir yarış yaratmasıyla açıklanabilir. Oysa parlamenter sistemlerde parlamento seçimleri parti liderleri arasında cereyan eden kişisel bir rekabetten çok, parti programlarının ve politikalarının rekabetine dayanan kurumsal bir yarıştır. Bu nedenle, başkanlık sistemlerinin seçim sürecinde kutuplaşmayı teşvik etmesi kaçınılmazdır. Öte yandan, başkanlık yarışının kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin ise her şeyi kaybettiği toplam-sıfırcı doğası bu sistemlerin yönetim süreci boyunca da kutuplaşmaya daha elverişli olması sonucunu yaratmaktadır. Başkanın sabit bir görev süresine sahip olması, iki seçim dönemi arasında yeni hükümet alternatiflerinin mevcut olmaması, kaybeden adaylar bakımından bir sonraki başkanlık seçimlerini beklemek dışında bir seçenek bırakmamaktadır. Bu ise kaybedenlerin başkanın politikalarına yönelik yıkıcı bir üslup geliştirmelerine yol açmakta, böylece, yönetimdeki başkanla kaybedenler arasında kutuplaşma kaçınılmaz hale gelmektedir.

Başkanlık sistemlerinin siyasi üslubunu belirleyen bir başka faktör ise bu sistemlerin doğası gereği çoğunlukçuluğa daha eğilimli bir yapıya sahip olmalarıdır. Başkanlık makamının monist ve kişisel doğası bu makamın paylaşımını engellemektedir. Oysa, parlamenter sistemlerde yürütme gücünün düalist ve kollejiyal yapısı bu sistemlerde iktidar paylaşımına olanak tanımaktadır. Özellikle, çok partili parlamenter sistemler bakımından hükümetin partiler arası koalisyonlara dayanması, başkanlık sistemlerindeki çoğunlukçuluğun aksine ortaklıkçılığı teşvik etmektedir. Bu nedenle, başkanlık sistemlerine çoğunlukçuluğun ve bunun yaratacağı dışlayıcılığın hakim olmasına karşılık, parlamenter sistemlerde yaygın olan ortaklıkçılık ve bunun dayandığı oydaşmadır.

BAŞKANLIK SİSTEMLERİ:
TÜRKİYE İÇİN
BİR DEĞERLENDİRME

Başkanlık makamının monist ve bölünmeye elverişsiz yapısının yarattığı bir başka sonuç ise, temsilde adaletsizliktir. Başkanlık yarışında oyların nispi çoğunluğunu elde eden aday, yürütme gücünün tümünü elde etmekte böylece, bu adaya oy verenler bir sonraki başkanlık seçimlerine kadar yürütme sürecinde yüzde yüze ulaşan bir temsil gücü kazanmaktadır. Buna karşılık, kaybeden adaylara oy veren seçmenler bir sonraki seçimlere kadar yürütme sürecinde yüzde sıfır oranında temsil olanağı bulmaktadır. Başkanlık seçimlerinin basit çoğunluk kuralına dayandığı örneklerde ise kaybeden adaylara oy verenlerin oranı kazanan adayın oy oranından yüksek olabileceğinden temsilde adaletsizliğin sonuçları daha da ağırlaşacaktır.

Nihayet, başkanlık sistemlerinin siyasi üslubunu parlamenter sistemlerden ayıran başka bir özellik ise bu sistemlerin doğası gereği yönetimde kişiselciliğe daha elverişli olmalarıdır. Bunun nedeni, sabit bir süre için seçilen başkanın sadece yürütme gücüne sahip olması, izleyeceği politikaların gerektirdiği yasama işlemlerinin yapımı sürecinde her hangi bir anayasal yetkisinin olmamasıdır. Bu, başkanın ihtiyaç duyduğu her yasal tasarruf bakımından kongre üyeleriyle diyaloga girmeye ve onları ikna etmeye zorunlu kılmaktadır. Bu tür bir ikna süreci ise, özellikle kendisine muhalif bir çoğunlukla karşı karşıya olan başkan yönünden ciddi bir güçlük yaratmaktadır. Bu nedenle, Brezilya, Arjantin, Meksika, Peru, Bolivya, Paraguay, Honduras, El Salvador ve Guatemala gibi Latin Amerika ülkelerinde başkanlar, kongre üyelerini ikna etmek yerine anayasanın kendilerine tanıdığı kararname çıkarmak yetkisini kullanmak suretiyle yasama organını bypass etmeyi tercih etmektedir. Başkanın yasamayla diyaloga girmek ve uzlaşmaya dayanan politikalar sürdürmek yerine yasamayı yönetim sürecinden dışlayan kararnameyle yönetme yöntemini tercih etmesi yönetimde kişiselciliğe yol açmaktadır. Böylece, karar alma sürecine, farklı siyasal grupların beklentilerini bir araya getiren pazarlık ve uzlaşma yöntemi değil, başkanın kişisel ve siyasal tercihleri hakim olmaktadır. Bu ise O'Donnell'in işaret ettiği gibi temsili demokrasinin biçimsel mekanizmalarının mevcut olduğu görüntüsü içinde, yasama, yürütme ve yargı gibi devletin üç temel organının karşılıklı denetim mekanizmalarının işletilemediği delegasyoncu demokrasilere yol açmaktadır. Yazarın da işaret ettiği gibi, delegasyoncu

demokrasi, kısaca yönetimde kişiselcilik olarak tanımlanabilir. Yönetimde kişiselciliği teşvik eden asıl faktör, yürütmeyi yatay (yasama ve yargı) ve dikey (sivil toplum örgütleri) düzeyde hesap verir kılacak güçlü kurumların mevcut olmamasıdır. Bu yüzden, kurumsallaşma düzeyi ile delegasyoncu demokrasiler arasında çift yönlü bir ilişki olduğu söylenebilir. Delegasyoncu demokrasiler, kurumsallaşma düzeyinin düşük olduğu siyasal yapılarda ortaya çıkarlar ve siyasal kurumların yürütme yetkilerini sınırlandıracak ölçüde güçlenmelerini engelleyen politikalar sürdürürler.⁷ Diamond'ın ifade ettiği gibi, delegasyoncu demokrasi sadece bir yapı değildir. Aynı zamanda, siyasal kurumların öneminin azaldığı siyasal iktidarın kişiselleşme eğiliminin güçlendiği bir süreçtir. Bu süreçte demokrasi zayıflar ve kırılğan hale gelir.⁸

O'Donnell'in Latin Amerika'daki başkanlık sistemlerinden hareketle delegasyoncu demokrasi olarak tanımladığı sistemler, yürütme yetkisini kullanan başkanın halk tarafından seçilmesi nedeniyle temsili demokrasilere benzer yapılar oldukları izlenimi uyandırabilir. Ancak bu, biçimsel bir benzerlikten ibarettir. Temsili demokrasilerde genel oy esasına dayanan yürütme organının tüm yetkileri yatay ve dikey düzeyde sınırlanmıştır. Gerçekten, temsili bir demokraside yürütme, parlamentoya, siyasal partilere, mahkemelere ve sivil toplum kuruluşlarına karşı hesap veren bir organdır. Bu, yönetimde keyfiliği ve kişiselciliği önlemekte, kurumsallaşmayı teşvik etmektedir. Oysa, delegasyoncu demokrasilerde yürütme erki, yasama ve yargı kuvvetlerinin, siyasal partilerin ve sivil toplum kuruluşlarının yeterince kurumsallaşmamış olması nedeniyle hesap verir kılınmamaktadır. Bu

⁷ Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 1, January 1994; O'Donnell, "Illusions About Consolidation", *Consolidating The Third Wave Democracies Themes and Perspectives*, eds. Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu and Hung-mao Tien, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press 1997, s. 50-51; Yönetimde kişiselciliğin ön plana çıktığı delegasyoncu demokrasi modelinin sadece başkanlık sistemlerine özgü olmadığı, bu modelin istisnaen de olsa parlamenter sistemlerde de mevcut olabileceği konusundaki görüşleri için bkz., Ergun Özbudun, "Contemporary Turkish Politics. Challenges To Democratic Consolidation", Boulder and London: Lynne Rienner Publishers 2000, s. 151-152.

⁸ Larry Diamond, "Developing Democracy Toward Consolidation", Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press 1999, s. 34-35.

ise, yönetim sürecinde keyfiliği teşvik etmekte, kurumsallaşmayı ve demokrasinin pekişmesini engellemektedir.

Sonuç

Bütün bu açıklamalar başkanlık sistemlerini parlamenter sistemler karşısında çekici kılan yegane avantajın hükümete mutlak istikrar sağlamak olduğunu, buna karşılık bu sistemlerin pek çok güçlüğü beraberinde getireceğini göstermektedir. Bu güçlükler ise özellikle demokratik kurumların kökleşmediği, demokrasi kültürünün derinleşmediği, siyaset sürecinin oydaşmadan çok kutuplaşmaya eğilimli olduğu toplumlarda başkanlık sistemlerinin demokrasinin geleceğini tehlikeye düşüreceği izlenimini uyandırmaktadır. Bu nedenle, Türkiye’de zaman zaman başkanlık sistemine geçişi savunanlar sadece bu sistemlerin yegane avantajı olan istikrar boyutuna dikkat çekmekte, sözü geçen sistemlerin yaratacağı sorunları tümüyle göz ardı etmektedir. Başkanlık sistemine geçiş önerilerini teşvik eden asıl faktör, hükümet istikrarı ise istikrarı garanti edecek yegane yöntemin hükümet sisteminde köklü bir değişiklik yaratmak olmadığını unutmamak gerekir. Parti sistemindeki parçalanmayı ve bu parçalanmanın parlamentoya yansımaları önleyecek seçim mühendisliği yöntemleri de tek bir partinin hükümeti oluşturacak çoğunluğu elde etmesini sağlayabileceğinden hükümet istikrarının garanti edilmesinde aynı ölçüde etkili olabilecektir. Öte yandan, hükümet istikrarı açısından cazip olmasalar da koalisyon hükümetlerinin yönetimde pazarlık ve uzlaşmayı kaçınılmaz kılması demokratik siyasal kültürün gelişimini teşvik eden önemli bir faktördür. Bu yüzden, Türkiye’de yüzyılı aşan bir süreden beri uygulanan parlamenter sistemden vazgeçilerek başkanlık sistemine geçilmesi yönündeki önerilerin, icrai yetkileri tek başlarına kullanmaya eğilimli olan liderler ve bunların yakın çevreleri dışında akademik ve siyasi çevrelerde yeterli destek bulamaması doğaldır. Bu nedenle, Türkiye, hükümet sisteminin değiştirilmesi gibi yapay tartışmalarla zaman kaybetmek yerine demokratik kurumları güçlendirecek, demokratik değerleri yaygınlaştıracak reformlarla bu reformları uygulayacak politikalara yönelmelidir.

TBMM
BÜTÇE GÖRÜŞMELERİNDE
BAŞKANLIK SİSTEMİ

(TBMM Tutanağı / 21.12.2004)

Başkan: İlk söz, Ak Parti Grubu adına söz isteyen İstanbul Milletvekili Sayın Burhan Kuzu'ya aittir.

Buyurun efendim. (AKP sıralarından alkışlar)

Ak Parti Grubu Adına Burhan Kuzu (İstanbul): Sayın Başkan, değerli milletvekili arkadaşlarım; hepinizi saygıyla ve sevgiyle selamlıyorum.

BURHAN
KUZU'NUN
KONUŞMASI

Başbakanlık bütçesi üzerinde konuşmak üzere huzurunuza çıkmış bulunuyorum. Başbakanlık kurumu üzerinde biraz tahlil yapmak istiyorum.

Başbakanlık, malumunuz, Osmanlı'da sadrazam kurumundan gelme bir müessese. 23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi kurulduğunda bu kuruma yer verilmediğini biliyoruz. Kuvvetler birliği sebebiyle, Meclis Başkanı, aynı zamanda hükümet ve devlet başkanı olarak görev yapmaktadır.

Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte, 1920'de 2 Mayıs'tan itibaren, Cumhurbaşkanı'nın başvekili atayacağı belirtiliyor ve ilk kez, 20 Mayıs 1933'ten itibaren de Başvekâlet Teşkilat Yasası çıkıyor. Bu kurum ilk kurulduğunda 7 ünite ve 34 personelle çalışıyor; 1983'ten itibaren 24 üniteye çıkıyor, 970 personel çalışıyor. Tabii, daha sonra, zaman içerisinde öyle bir hale geliyor ki bu kurum, adeta bir başbakanlıklar bakanlığı diyebileceğimiz ya da bakanlıklar bakanlığı diyebileceğimiz bir yapıya bürünüyor. Tabii, bunun temelinde, sadece başbakanlık kurumunun işlerinin artması değil, özellikle sus payı türünden, gönül alma babından koalisyon dönemlerinde birçok kişiye bakanlık dağıtılmasıyla alakalı bir mesele vardır. Tek kurum, iki kurumun bağlı olduğu birtakım bakanlıklarla sayı 38'e kadar çıkmıştır.

Bu yapılanmaya ilk defa 58 ve 59. Hükümetler döneminde, yani AKP hükümeti döneminde müdahale edilmiştir; bakanlık sayısı 36'dan 23'e indirilmiş; ayrıca, koalisyon dönemindeki o birçok bağlı kurumlar da ilgili yerlerine dönmek suretiyle, artık başbakanlık gerçek fonksiyonunu, yani koordine dediğimiz görevini yapar konuma doğru götürülmüştür.

BURHAN
KUZU'NUN
KONUŞMASI

Tüm bu küçülmelere rağmen -bir şeyin altını çizmek istiyorum- 1982 Anayasası güçlendirilmiş başbakanlık modelini getirmiştir ve böylece bakanları, başbakana karşı sorumlu hale koymuştur. Başbakan, bakanların adeta siyasi amiri konumundadır; isterse bir bakanın görevden alınması konusunda cumhurbaşkanından talepte bulunabilir.

Bu yapılanma, idari hukukundaki hiyerarşik bağ anlamına gelmez; yani, bir amirin memur üzerindeki etkisi kadar, o anlamdaki bir yapılanma değil; ama yine de, bahsettiğim gibi, siyasi amir konumundadır; hatta, bunu şöyle ifade edebiliyoruz: Hiyerarşik amir olmamakla beraber en üst amir ifadesi kullanmıyor. Bu da, Başbakanlık Teşkilat Yasası'nda yer alan ifade. Belki şöyle denilebilir: Başbakan, eşitler arasında birinci konuma getirilmiştir.

Değerli milletvekilleri, aslında, Başbakanlığın bu gücü parlamenter modelden kaynaklanıyor. Buradan da biraz farklı bir alana doğru geçmek istiyorum. Şimdi, parlamenter model bilindiği gibi, İngiltere'de doğmuş olan bir sistemdir. Zaman içerisinde, Başbakanlık Kurumu, sistemin nühenk taşı haline gelmiştir. Tabii bunun nedeni, basın ve diğer birçok kurum ve kuruluşların, hükümetle ilgili her alandaki sorunları Başbakana yöneltmiş olmaları ve işin büyük bir bölümüne, sorumluluk kısmına göğüs gerer duruma getirilmiş olması.

Tabii, sorumluluk üstlenen Başbakan, aynı zamanda yetkilendirilmiş bir Başbakan durumuna gelmiştir ve zaman içerisinde öyle hale almıştır ki, başbakanlar bu modelin bir numaralı ismi olmuş ve başkanlık adı da bunların soyadına göre verilmiştir. Ne demektir bu; mesela, İnönü Hükümeti diyoruz. Mesela, Menderes Hükümeti diyoruz. Demirel Hükümeti, Özal, Çiller, Yılmaz, Erbakan ve Ecevit Hükümeti diyoruz. Hatta, ara rejimlere döndüğünüz zaman, Erim, Talu, Ulusu Hükümeti diyorsunuz.

Fakat, bir şey dikkatimi çekti; bunu beraber tahlil etmek isterim. Mesela, 58 ve 59. Hükümet, şimdiki hükümet dönemlerinde, artık soyada göre isimlendirme unutuluyor toplumda.

Mesela, Recep Tayyip Erdoğan Hükümeti, Abdullah Gül Hükümeti diyorlar. Zannediyorum, bunun temelinde halka biraz daha yakınlık, biraz kendinden bilme gibi bir fark mı var diye düşünüyorum. Bu da benim şahsi kanaatim ya da bu alanda bir değişim belki Türkiye’de yaşanıyor.

1982 Anayasası bununla kalmamış, bir taraftan Başbakanı kuvvetlendirmiş; ama olmaması gereken bir işi de yapmış; o da, yürütme organının başı olarak Cumhurbaşkanı’na parlamenter modelde olmayacak yetkiler vermiş ve Cumhurbaşkanı’nu sorumlu kılmadığı halde yetkili kılmış. Oysa, bilindiği gibi, bir modelde şayet -tabii, demokratik modeli kastediyorum- sorumlu olan biri varsa o yetkilidir, yetki vermediğin şahsa sorumluluk da veremezsin; ama, bizdeki yapılanmaya baktığımız zaman -dünyada olmayan bir yapılanmadır bu- hem yetki veriyorsun hem de sorumlu tutmuyorsun. Bunun izahını yapmak mümkün değildir.

Tabii, bununla da kalmamış Anayasa -Sayın Cumhurbaşkanı, belki, bunu çok sık kullanmıyor ama- Cumhurbaşkanı’na şöyle bir yetki vermiş: Anayasa’nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek. Bu, aslında, tipik bir yarı başkanlık modelindeki, Fransız Anayasası’nın 5. maddesinin tıpkı aktarılmasıdır. Oraya baktığımız zaman, orada da -Fransız Anayasası’ndan bahsediyorum- Cumhurbaşkanı, Anayasa’ya itaat ve saygıya göz kulak olur diyor.

Değerli arkadaşlar, bilelim ki, Fransa’da De Gaulle bu maddeyi çok sık kullanmıştır; ama şunu da bilmeniz lazım ki, Fransa’da cumhurbaşkanları halk tarafından seçilmektedir; yani, kullanmasının temelinde, halktan aldığı güç yatmaktadır. Şu halde, Türkiye’de, evvela, birinci planda bu yetki dağılımındaki yanlışlığı gidermemiz lazım. Bunu gidermede birkaç yöntem var: Birisi, parlamenter modelin ıslahı çalışması olabilir. Benim şahsi kanaatim, bu ıslah olacak bir yapılanma değildir; ama yine de, eğer iyi niyetli oturulursa, belki Cumhurbaşkanı’nın yetkilerini, bir anlamda parlamenter model, 61’de olduğu gibi, o modele doğru çekmek olabilir ya da bir adım daha ileri giderek, yarı başkanlık, başkanlık modellerine geçilebilir.

BURHAN
KUZU'NUN
KONUŞMASI

Şimdi, elimizdeki model, parlamenter sistem, bize hangi güvenceyi veriyor; deniyor ki, eşitlik denge sistemidir bu model. İlk etapta öyle gibi gözüküyor. Nedir eşitlik dengesi; hükümet ve onun başı olan cumhurbaşkanı, gerektiği zaman, parlamentoyu fesheder; parlamento da, gerektiğinde, bir bakan ya da başbakanı ya da hükümeti düşürebilir. Şimdi size soruyorum: Hangi parlamenter modelde bugüne kadar bakan ya da başbakan düşürülebilmiştir? Bunun sayısı oldukça az, yok denecek kadar azdır. Bunun sebebi, hükümet ile parlamento çoğunluğunun aynı yönde bulunmuş olmasıdır. Hani, Anadolu'daki, hepimizin bildiği gibi "oğlan bizim, kız bizim" meselesidir aslında bu iş. Şimdi, bir defa, eşitlik ilkesi, denge ilkesi çalışmıyor.

Pekala, hadisenin başka bir boyutu var; mesela, şu anda milletvekillerimiz -belki başka işleri var; onu bilemem ama- neden acaba parlamenter modellerde Parlamenta fazla gelmek istemezler, kulisi tercih ederler; hiç bunu düşündük mü biz acaba? Bunun temelinde yatan gerçek faktör bilirsiniz ki değerli arkadaşlar, bu modellerde milletvekilinin yetkisinin, katkısının neredeyse yok denecek kadar az olmasıdır. Neye katkısının az olmasıdır; yasama faaliyetine katkısının az olmasıdır. Halbuki asli fonksiyonunun bu olması lazım. Komisyonlarda olsun, Genel Kurul'da olsun, muhalefetten gelen önergelere sıcak bakılmaz, kendi partisinden gelen önergelere sıcak bakılmaz, bakanın katılmadığı bir önergenin geçme şansı neredeyse yok denecek kadar azdır; ama, bunu söylerken şunu da belirtmemiz lazım, parlamenter rejim başka türlü çalışamaz. Ya buna bir şekilde birlikte razı gelip devam edeceğiz ya da aktif hale gelmek istiyorsak, o zaman, bizi gerçek anlamda aktif kılan başkanlık modeli gibi birtakım başka modellere geçmemiz lazım.

Şimdi sanmayın ki, sadece bizde böyle; İngiltere'de de bu iş böyle, Almanya'da da bu iş böyle, İtalya'da da bu iş böyle. Parlamenter rejim nerede var ... Çünkü, sonuç itibarıyla hastalık ondan kaynaklanıyor. İngiliz Parlamenter Taleyan'ın bir sözünü nakledeyim: "Bugüne kadar Parlamantoda çok nutuklar dinledim. Bunların birçoğu benim kanaatimi değiştirdi; ama, hiçbirini

oyumu değiştirmedir.” diyor. Çok net, doğal, güzel bir sözdür bu. Bu, bir itirafıdır ve doğru bir itirafıdır.

Kanun yapma konusunda, şu ana kadar geçen parlamenter modellerdeki oranları tespit ettim; yüzde 98'i hükümetten geldiği şekliyle geçip giden tasarılarıdır; kalan yüzde 1-2'si belki teklif şeklinde olur; onu da, hükümetler, kendi yapmak istemedikleri bazı teklifleri milletvekillerine veririrler. Böyle bir yolda çalışabilir.

Şimdi, bakan, parlamentoya yasayı getiren hükümet, tatbik eden hükümet. Bütçeyi görüşüyoruz, hazırlayan hükümet, uygulayan hükümet; yani, hem yasama faaliyeti onun elinde hem de bütçe onun elinde. Peki, şimdi soruyorum, kuvvetler ayrılığı nerede o zaman, bu Anayasa'da söyler misiniz; uygulamada böyle bir şey var mı; böyle bir şey yok. Bunları niçin söylüyorum; zannediliyor ki, Amerika'daki başkanlık modeli ya da benzeri bir modelde çok daha yetkili. İddia ediyorum - zamanla bunu birlikte de konuşabiliriz- parlamenter modeldeki Başbakan, Amerikan Başkanı'ndan en az iki kat daha yetkilidir. Bunu net olarak söyleyeyim.

Şimdi, geçen dönemde, 2001'de hatırlarsınız, buraya bir danışman geldi, Başkan danışmanı. Burada, bu kürsüdeki konuşmasında -eski hükümet döneminde- dediği şu: *“Bizim hükümetin adı yanlış konulmuş. Başkanlık değil kongre, yani parlamentonun hükümeti anlamına gelir esasen”* diyor; çünkü, yetkili olan odur. Kuruş harcayamaz hükümet parlamentonun izni olmadan. Hükümetler malum, orada güçler tamamen ayrılmıştır, bir tarafta yürütme bir tarafta yasama. Evet, başkan yetkili. Neyle yetkili; sırf yürütmede yetkili, o kadar.

Yani hakikaten, zaman zaman başkanlar, Amerika'da bir ülkeye yardım sözü verdiklerinde *“parlamentoya götüreceğim”* der. İşte, o ülkenin vatandaş ya da siyasileri *“yine yan çizmeye başladı”* gibi laflar ederler. Adam doğrusunu söylüyor, hakikaten Kongre'den geçiremeyebilir onu. Yani, biz, başka mantıkla baktığımız zaman, Başbakan isteyecek de Parlamento'dan geçmeyecek; böyle bir şey düşünülmemeyeceği için, oradaki

BURHAN
KUZU'NUN
KONUŞMASI

model de böyle zannediyoruz ve orada dikkat edin, mesela en son Irak olaylarında yaşandı, Kerry ve arkadaşları Başkan Bush'un Irak'a müdahalesine "evet" dediği halde, kendi partisinden birçok vekil "hayır" diyebilmiştir. Nedir peki bunun altında yatan düşünce?

(Mikrofon otomatik cihaz tarafından kapatıldı)

Başkan: Sayın Kuzu, 45 dakikalık süreyi 4'e bölmek suretiyle fazla süre verdik. 1 dakikalık süre içerisinde sözlerinizi tamamlayabilerseniz sevinirim.

Buyurun.

Burhan Kuzu (Devamla): Teşekkür ediyorum.

O zaman son sözüm -son söz derken, kürsüdeki son sözüm, yanlış anlaşılmasın- şu olsun: Şimdi, Türkiye'de koalisyonlar döneminde başbakanların fonksiyonları da dağılık bir vaziyete geliyor. Dönüşümlü başbakanlık gibi, böyle birtakım farklı, benim hiç alışık olmadığım, havsalamın almadığı modeller bulunmaya çalışılıyor, sorumluluk dağılıyor, Türkiye'yi kimin yönettiği belli olmuyor, ...

Sayın Başkan bir rakam vererek konuşmamı tamamlayayım. Şimdi, Cumhuriyetimiz 81. yılında -bakın, bunu vereyim ve bunun üzerinde hep beraber düşünelim 81. yılındayız-, 59. hükümet var. 59'u çarpalım 4'le -hükümetlerin ortalama 4 yıl ömrü olduğunu düşünün, olması gereken ömrünü söylüyorum- 236 yapar. Ne demektir biliyor musunuz bu; normalde Cumhuriyet'in 81. yılında kurduğumuz 59. hükümetin, esasen Cumhuriyet'in 236. yılında kurulması gerekiyordu; konu bu kadar basit ve nettir.

Bunları düşünerek tekrar bir gözden geçirelim. Muhalefet partimizden samimi olarak bir isteğim var; yüzde 65, yüzde 35 gibi, eskiden beri yapılan klasik sağ-sol ayrımına kesinlikle takılmasınlar. Ben inanıyorum ki, bu modelde de her zaman için sol ya da sağ partiler iktidara gelebilir.

Hepinizi saygıyla selamlıyorum; teşekkür ediyorum, sağ olun, var olun. (AK Parti sıralarından alkışlar)

BURHAN
KUZU'NUN
KONUŞMASI

Başkan: Teşekkür ediyorum Sayın Kuzu.

Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına birinci konuşmacı, İstanbul Milletvekili Hasan Fehmi Güneş;

Buyurun. (CHP sıralarından alkışlar)

CHP Grubu Adına Hasan Fehmi Güneş (İstanbul): Sayın Başkan, sayın milletvekilleri; demokratik yönetimlerin tümünde, Başbakanlık, yürütme organının temel unsurlarından biridir. Özellikle parlamenter sistemlerde ve teoride yaygın olarak Başbakan'a verilen rol, eşgüdümleyicilik, koordinatörlük olarak isimlendirilebilir. 1961 Anayasası'nun Başbakanla ilgili düzenlemeleri, bu anlayışın ürünüdür.

HASAN FEHMI
GÜNEŞ'İN
KONUŞMASI

Bu nederle, 1961 Anayasası'nun 105. maddesi, başbakanı, Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak tanımlamış, görevlerini de, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve genel siyaseti gözetmek olarak belirlemiştir. Bir başka anlatımla, 1961 Anayasasına göre başbakan, Bakanlar Kurulu içinde, eşitler arasında birinci olarak konumlandırılmıştır.

Bugün yürürlükte olan 1982 Anayasası'nun belirleyici niteliği, güçlü bir yürütme oluşturmaya yönelmiş olmasıdır. Bu yönelişin doğal sonucu olarak, Başbakanlık da parlamenter sistemin sınırlarını zorlayan yetkilerle donatılarak güçlendirilmiştir. Bu cümleden olarak, Anayasa'nın 112. maddesine göre, her bakan, öncelikle başbakana karşı sorumludur. Aynı maddeye göre, ayrıca, başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başkanıdır, bakanlar arasında işbirliğini sağlar, genel siyasetin yürütülmesini gözetir; bakanların görevlerinin Anayasa'ya ve yasalara uygun olarak yürütülmesini gözetmek ve bu konuda düzenleyici önlemler almakla yetkilidir. Yine Anayasa'nın 109. maddesine göre, başbakan, bakanları seçip, belirleyip, Cumhurbaşkanına sunmak ve gerektiğinde bakanların görevine son vermeyi önermek yetkisine de sahiptir. Ayrıca, Anayasa'nın 124. maddesiyle, başbakana, yönetmelik çıkarma yetkisi de

HASAN FEHMİ
GÜNEŞ'İN
KONUŞMASI

verilmektedir. 3056 sayılı Teşkilat Yasası'nın 3. maddesinde de, başbakanın, Bakanlar Kurulu'nun başkanı, bakanlıkların ve başbakanlık teşkilatının en üst amiri olduğu kuralı konulmuştur. Bu düzenlemeler, Başbakanlığı, bakanlıklar bakanlığı düzeyinde güçlendirmiştir. Bu donanımıyla Başbakanlık, klasik parlamenter sistemin sınırlarını aşan, aşırı güçlü, süper Başbakanlık statüsüne yükseltilmiştir.

Sayın Başkan, sayın milletvekilleri; söylemek istediğim şudur: Cumhuriyet tarihimiz boyunca, Başbakanlık kurumu, hiç bu düzeyde etkili, yetkili ve güçlü olmamıştır. Başbakanlık, bugün, tüm görev ve sorumluluklarını yerine getirmeye yeter derecede yetki ve görevle donatılmıştır. Buna rağmen, daha fazla güç, daha yüksek konum ve statü özlem ve arayışlarının yapay gerekçelerle gündeme getirilme zorlamalarına tanık olmaktayız. Sayın milletvekilleri, bu, yanlış, yararsız, gereksiz ve gerekçesiz bir girişimdir. Sistem arayışlarını belli kişi ya da kişiliğe biçilen bir rol özlemine indirgemek, öncelikle objektif ve bilimsel değildir. Her ulusun yönetim dizgesi, o ulusun özgün koşullarının, ülke çıkarlarının, toplumsal duyarlılıklarının, siyasal birikimlerinin bileşkesi olarak şekillenir. Unutmamalıyız ki, her yönetim sisteminin, hem çok başarılı hem de çok başarısız örnekleri vardır. Her topluma, her ülkeye, her dönemde uyacak tek tip başarılı yönetim şablonları yoktur. Başka toplum ve ülkelerin koşullarının ürünü olan yönetim kalıplarına tutsak olamayız, bel bağlayamayız. İstikrar gerekçeleriyle, demokrasiden vazgeçemeyiz, demokrasiden cayamayız.

Sayın milletvekilleri, Cumhuriyetimizin ilanından bu yana, özellikle 1924 Anayasası'ndan bu yana uygulamaya geldiğimiz parlamenter sistem içinde çok yol kat ettik. Üniter yapımıza, ülke gereklerine, tarihsel geçmişimize, toplumsal gereksinmelerimize, demokratik çağdaşlaşma yönelişimize uygun, bize özgü, bizim, birikimler edindik, siyasal gelenekler oluşturduk, yazılı yazısız, siyasal, etnik kurallar geliştirdik. Öncelikle, soru-numuz, bu azımsanmayacak kazanımlarımız üzerinde varolan yönetim sistemimizi tam işletebilmektir; onu mükemmelleştirmektir; onu iyi yönetim kavramına uygun yönde geliştirmektir;

etkin, üretken yönde, sürekli yenileştirmektir; tüm siyasal yapımızı, partilerimizden başlayarak demokratikleştirmektir.

Laik, demokratik Cumhuriyeti, çağdaşlaşma ülkümüzü tehlikeye sokmadan, esirgeyerek, ülkemizi yönetmeyi öğrenmek ve becermek zorundayız; başkalarına imrenmeden başarmak zorundayız. Bunu, Türkiye'yi, Bush Amerika'sına ya da Degol Fransa'sına benzetme özentisi sonucu, Peron Arjantin'ine ya da Weimar Cumhuriyeti'ne dönüştürmek yanlısına düşmeden yapmalıyız.

Sayın Başkan, sayın milletvekilleri; Başbakanlık yürütme erkinin önemli bir unsurudur, temel, başat, belirleyici bir unsurdur; ancak, o kadar. Başbakanlığı bir yargı yeri konumuna getirme girişimleri eğer bilerek yapılıyorsa çok ciddi bir sapma ve olumsuzluk göstergesidir. Örneğin; Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılmasıyla ilgili Yasa Tasarısı'nın 8. maddesinde ve bazı kurumların sağlık birimlerinin devredilmesine ilişkin Yasa Tasarısı'nın 7. maddesinde başbakana yargısal yetkiler verilmesi önerilmektedir. Bu hukuk dışı, ölçü dışı, kural tanımaz gayretkeşliği düz akılla anlamak mümkün değildir.

Böyle bir düzenlemeyi hiçbir yönetim sistemine sığdıramazsınız.

Sayın milletvekilleri, sayın Başbakan bir konuşmasında bakın ne diyor: *"Biz, bürokratik oligarşiyi maalesef halledemedik. Zaman zaman bana başkanlık sistemini soruyorlar. Ben işte başkanlık sistemini bundan istiyorum. Aksi takdirde, nasılsa buraya devlet kaptısı diyor, bürokrat oraya yerleşti mi, yerleşti; nasılsa girdim diyor. Yani bir tüccar gibi alıp kapıya koyamazsınız, öyle bir yetkiniz yok. Ya, emekli olana kadar kalacak. Ondan daha garantisi yok. Bundan dolayı biz istediğimiz kadar yasal düzenlemeler yapalım, olumsuzluklar devam ediyor, peki kim kaybediyor; millet kaybediyor."*

Başbakan, burada bürokratik oligarşi olarak kimi, kimleri, hangi kamu görevlilerini kast ediyor: Kimi, kimleri kapıya koymak istemektedir de koyamamaktadır? Kimi, kimleri kapıya koymak için başkanlık sistemini istemektedir?

HASAN FEHMI
GÜNEŞ'İN
KONUŞMASI

Başkan: Sayın Güneş, bir saniye müsaadenizle.

Başkan: Sayın milletvekilleri, şu anda Moğolistan İnşaat ve Şehir Geliştirme Bakanı Sayın Batbayar ve beraberindeki heyet, Genel Kurulumuz'a teşrif etmişlerdir; kendilerine hoş geldiniz diyorum. (Alkışlar)

Hasan Fehmi Güneş (Devamla): Bir başka konuşmasında Sayın Başbakan *"başkanlık sisteminde 2/B gibi sorunlar yaşanmaz"* diyor. Yasa'nın Cumhurbaşkanı'nca geri gönderilmesine tepki göstererek, başkanlık sistemini istemektedir. Bu kadar basit mi, bu kadar kolay mı?! Bir Başbakan'ın bunları söylediğine inanmak gerçekten güç, inanamıyorum. Böylesi sudan gerekçelerle, devletler devleti niteliğindeki, federal devletler birliği niteliğindeki devlet yapısıyla, disiplin ve ideoloji açısından az yoğunluklu siyasi partilerin etkinlediği siyasal düzeniyle, örgütlü lobilerin yönlendirdiği toplumsal özellikleriyle bize hiç benzemeyen Amerika Birleşik Devletleri'nin yönetim sistemine özenmek gerçekçi, akılcı bir tercih olamaz, ciddiye de alınmaz.

Değerli milletvekilleri, ayrıca hepimiz biliyoruz ki, devlet Başbakanlıktan ibaret değildir ve olamaz. Demokratik hukuk devleti bir kurumlar dizgesidir, birbirini dengeleyen ve tamamlayan kurumlar bütünüdür. Bu kurumların her biri, kendi yasal sınırları içinde görevlerini tam olarak yerine getirerek, devlet aygıtının uyumunu ve bütünlüğünü sağlar. Hiçbir birimin temsilcisi, kendini devlet aygıtının, bu sistemin merkezi sanamaz, sayamaz.

Başarısızlıkların suçunu ve sorumluluğunu sisteme atmak kolaycılığı devlet adamlığıyla da bağdaşmamaktadır. Gerçek devlet adamları bu tür kurnazlıklara tenezzül etmemektedirler, edemezler, etmemelidirler. Kaldı ki, hiçbir demokratik yönetim anlayışı, yöneticilere, hukukun üzerinde, layüsel yetkiler ve güç vermez, vermemektedir, vermeyecektir. Daha önceleri de, başkalarına özenerek, kendini abartarak daha güçlü konum ve statülere ulaşmak isteyenler oldu. Bunun için yandaş ulemadan

sipariş fetvalar tedarik edildi, bu da çok oldu; ancak o yolun, o yönelişin çıkmaz sokak olduğu gerçeği hiç değişmedi. Bugün de o yol, o yöneliş çıkmaz sokaktır, değişmemiştir.

HASAN FEHMI
GÜNEŞ'İN
KONUŞMASI

Teşekkür ediyorum. (CHP sıralarından alkışlar)

Sayın Başkan, kalan süremi Sayın Kumkumoğlu kullanacak.

Başkan: Teşekkür ediyorum Sayın Güneş.

Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına ikinci konuşmacı,
Ali Kemal Kumkumoğlu.

Buyurun Sayın Kumkumoğlu.

Sayın Güneş'ten kalan 3 dakikalık süreyi kullanacaksınız.

CHP Grubu Adına Ali Kemal Kumkumoğlu (İstanbul):
Teşekkür ederim Sayın Başkan.

ALİ KEMAL
KUMKUMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Değerli milletvekilleri, Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına Başbakanlık Bütçesi üzerinde söz almış bulunuyorum; hepinizi saygıyla selamlarım.

Sayın Başkan, değerli arkadaşlarım; Sayın Güneş'in bıraktığı yerden devam etmek istiyorum; çünkü, gerçekten, ülkemiz, sadece bugün AKP adına konuşan Sayın Kuzu'nun Başbakanlık Bütçesi üzerinde yaptığı görüşmelerde değil, uzun zamandan bu yana, Türkiye'de sistem, rejim, bizatihi kendisi, bazen açık bazen kapalı biçimde, ama yoğun olarak tartışılmaktadır. Sorun, sadece tartışmalardan ibaret de bırakılmamaktadır. Aynı zamanda, sistemin çalışmadığının, işlemediğinin, yıprandığının, artık bu yapıyla yürütebilmenin mümkün olamayacağına yurttaş tarafından, toplum tarafından kabullenilebilmesi, benimsenebilmesi için de özel çabalar, özel gayretler gösterilmektedir.

Yıllardan bu yana, devletin yaptığı her işin, mutlaka eksik olduğu, mutlaka içerisinde hatalar taşıdığı, mutlaka pahalı olduğu, mutlaka yanlış olduğu biçimindeki bir kanaat toplumun bütün kesimlerine bilinçli bir biçimde, sistemli bir biçimde yay-

ALİ KEMAL
KUMKUMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

gürleştirilmeye çalışılmaktadır. Eğer bir işi memur yaptıysa mutlaka yanlıştır, mutlaka içerisinde rüşvet vardır, mutlaka onun içerisinde bir şekilde yolsuzluk bulaşmıştır; eğer bir şeyi devlet üretiyorsa, mutlaka devlet onu pahalıya üretiyordur; eğer bir hizmeti devlet görmeye çalışıyorsa, mutlaka o hizmet eksik görülüyordur, istismar ediliyordur biçimindeki bir ideolojik yaklaşım, yıllardan bu yana Türkiye’de sürdürülmektedir. Üstelik, bu ideolojik yaklaşımı sürdürenler, devlet de birtakım hizmetleri götürebilir, yürütebilir, özellikle bizim gibi henüz gelişmesini tamamlayamamış, sanayileşmesini tamamlayamamış ülkelerde, bölgeleri arasında yoğun dengesizliklerin, farklılıkların ortaya çıktığı ülkelerde, yurttaşlarının asgari çağdaş ihtiyaçlarını karşılama noktasında henüz sistemin kendisini toparlamadığı, bu ihtiyaçlara karşılık veremediği süreçlerde devletin bu hizmetlerin bir kısmını taşıması son derece normaldir, doğaldır diyenlere karşı da “*siz devletçisiniz, siz zaten seksen yıldan bu yana bu devletçi politikadan bir tek gün geri adım atmadınız*” biçimindeki bir anlayışla, bir yaklaşımla, aynı zamanda, ideolojik bir saldırı yürütülmektedir, sürdürülmektedir.

1980 yılından bu yana, Türkiye, böyle bir bilinçli kampanyayla karşı karşıyadır ve şimdi geldiğimiz noktada, artık, bu meclisin kürsüsünden Başbakanlık Bütçesi görüşülürken, iktidar partisine mensup birinci sözcü konumunda olan ve bu tür düzenlemelerde iktidar partisi adına çok ciddi çalışmalar yapan bir milletvekili arkadaşımız, Başkanlık Sistemi’ni tartışmanın zamanının geldiğini hem parlamentodaki milletvekilleriyle hem de Türkiye kamuoyuyla paylaşabilmektedir.

Burhan Kuzu (İstanbul): Adını söyle, adını!

Ahmet Yeni (Samsun): Doğru söylüyor.

Ali Kemal Kumkumoğlu (Devamla): Tabii, bu noktaya birden gelinmemiştir. Bu noktaya bizi bu süreç getirmiştir.

Değerli arkadaşlarım, böyle bakıldığı zaman, Başbakanlık, hem yürütmenin kendi içerisindeki koordinasyonundan sorumlu hem de yürütmeye devlet diğer birimleri arasındaki

sorumluluğu üstlenmiş olan en önemli kurumlarımızdan, mekanizmalarımızdan birisidir.

Şimdi, bakalım, Başbakanlık, bu sürece, bu anlamda, sayın Kuzu'nun burada ifade etmeye çalıştığı ve Türkiye'yi götürmeye çalıştığı yaklaşıma, ne anlamda, hangi noktalarda, nasıl hizmetlerde bulunmuş?

Değerli Arkadaşlarım, en sıradan konularda, Sayın Başbakan, çözüm üretebilmenin, çözüm bulabilmenin yerine, sistemin çalışmadığından şikayetle, sistem ile yurttaş arasına mesafe koymaya, sistem ile yurttaş arasındaki mesafeyi açmaya çalışmaktadır.

Biraz önce, Sayın Güneş burada ifade ettiler. Sayın Başbakan, oligarşik bürokrasiden şikayetçi olmaktadır. Hangi başbakan; onbinlerce bürokrati, şu iki yıllık iktidar dönemi içerisinde, kendi isteğine, kendi taleplerine göre almış, değiştirmiş, ilçelerde, sıradan müdürlüklere kadar, bütün okullardaki okul müdürlerine kadar, bürokraside, alabildiğine, Cumhuriyet tarihinin en önemli değişikliklerinin yapıldığı bir dönemde, Sayın Başbakan, oligarşik diktatörlükten şikayetçi olmaktadır. Hanginiz oligarşisiniz değerli bürokratlar, sizedir bu ifadeler?

Sayın Başbakan söz vermiş, kendisine yakın bulduğu belli kesimlere ...

Ahmet Yeni (Samsun): Halkın hepsi yakın!

Ali Kemal Kumkumoğlu (Devamla): ... Bu imam hatiplerin karşı karşıya olduğu sorunları çözeceğim diye; çözememiş. Gidip, Sayın Başbakan'dan talepte bulunuyorlar; Sayın Başbakan, niye bu işi çözemedin. Sayın Başbakan diyor ki, sistem beni engelliyor, siz sokağa çıkmadınız, siz bana yeterince destek olmadınız; dolayısıyla, kusura bakmayın, ben de bu sorunu çözemedim.

Hacı Biner (Van): Başbakan'ın öyle bir sözü yok.

Ali Kemal Kumkumoğlu (Devamla): Değerli arkadaşlarım, sayın Başbakan, siyaseten çözemediği, çözemeyeceğini

ALİ KEMAL
KUMKUMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

bildiği bir sorun konusunda bile, vatandaşı, devlete karşı sokağa çağırabilmektedir.

Ünal Kacır (İstanbul): Bu kadar yanlış yorum olmaz!

Ali Kemal Kumkumoğlu (Devamla): Sayın Başbakan, bu Cumhuriyetin başlangıçta ortaya koymuş olduğu bütün değerlerin artık anlamını yitirdiğini ifade eden, globalizmin gelişmesinin ulus devleti parçalayacağını, ulus devletin parçalanmasından sonra yerel kültürlerin öne çıkacağını, yerel yönetimlerin, yerel merkezlerin güçleneceğini ifade eden ve bu anlamda, globalizme karşı direnmenin Türkiye için yanlış olduğunu Türkiye Cumhuriyeti'nin yurttaşlarına anlatmaya çalışan bir Başbakanlık Müsteşarı'nı, hala ısrarla bu görevde tutmaktadır.

Ahmet Yeni (Samsun): Başarılı adam ...

Ali Kemal Kumkumoğlu (Devamla): Değerli arkadaşlarım, kaçınıcı defadır ben bunu buradan tekrar ediyorum; Cumhuriyetin başlangıçta ortaya koyduğu bütün değerlerin bugün anlamını yitirdiğini ifade eden bir kişi, hangi sebeple, Cumhuriyet hükümetinde, Başbakanlık Müsteşarlığı görevini sürdürmeye devam etmektedir?! (CHP sıralarından alkışlar) Ve bu Başbakanlık Müsteşarlığı birimi, Türkiye'de, bugün bize yaptırılmak istenilen bütün değişikliklerin koordinatörü olarak görev yapmaktadır ve Cumhuriyetin yerine yerel kültürler öne çıkacaktır, bizim yerel kültürümüz siyasal İslam'dır diyebilen bir anlayışı, Türkiye toplumuna adeta dayatmaktadır.

Değerli arkadaşlarım, peki, tek başına Başbakanlık Sayın Müsteşarı mı bunu yapıyor; hayır. *"Türkiye, Avrupa Birliği'ne girmelidir."* Niye?! *"Çünkü, bizim İslam'ı yaşama biçimimiz, yaşama tarzımız, İslam'ın yaşandığı diğer ülkelerden farklıdır. O sebeple, bizi Avrupa Birliği'nin içerisine alırsanız, ılımlı İslam'ı yaşatan Türkiye'yi Avrupa Birliği içerisine alırsanız; bu, medeniyetler bütünleşmesi olur."* Değerli arkadaşlarım, Türkiye Cumhuriyeti'nin, bir devlet olarak, devletin taşıdığı bir yönetim biçimi olarak kendisini tanımlaması gereken biçim, kendisini çağdaş dünyaya takdim

etmesi gereken biçim, Türkiye'nin ılımlı İslam'ı yaşatan bir ülke olması mıdır; yoksa, seksen yıldan bu yana, çağdaş, demokratik, laik bir cumhuriyeti yaşatabilen bir Türkiye olması mıdır?! (CHP sıralarından alkışlar)

Şimdi, siz, eğer Türkiye'nin bu yanını öne çıkarırsanız, başkaları da size dönüp, sizde bulunan başka yanları öne çıkarırlar. Neleri öne çıkarırlar; sizdeki etnik farklılıkları öne çıkarırlar, sizdeki mezhepsel farklılıkları öne çıkarırlar. Allah'tan, Kurtuluş Savaşı'nda bu işin mayası kanla öyle bir tutturulmuş ki, hiç kimse, bu ülke insanların birliğini, beraberliğini, bütünlüğünü bozamıyor, bozamayacak.

Bu tür girişimlere karşı, bu coğrafyada yaşayan ve bu ülkenin asli yurttaşları olduğunu, kurucu yurttaşları olduğunu, onurla, şerefle taşıdıklarını ifade eden, farklı etnik kökenlerden, farklı inanç gruplarından yurttaşlarımız, dışarıdan yöneltilen bu girişimlere karşı *"biz bunu kendimize hakaret sayarız, biz bu ülkenin asli unsurlarıyız, kurucu unsurlarıyız"* dediklerinde, hepimizin hoşuna gidiyor, hepimiz beğeniyoruz bu ifadeleri; ama, aynı yurttaşlarımız *"biz, en az 10.000.000 kişiyiz ve farklı bir inanç grubundayız; İslamı, Sünni kökenli yurttaşlarımızın algıladığı, anladığı biçimde anlamıyoruz; bizim ibadet yerimiz camiler değildir, cem evleridir; şu bütçeden, şu cem evlerine de bir şey ayırın"* dediğinde *"yok, hayır, siz bilmiyorsunuz; sizin ibadet yeriniz cem evi olamaz, camidir ..."*

Mahmut Göksu (Adıyaman): Plak gibi aynı şeyleri söyleme.

Başkan: Sayın Göksu, lütfen ...

Ali Kemal Kumkumoğlu (Devamla): Peki, nedir buralar; buralar kültür evleridir, buralarda kültürel faaliyetler yürütülür. Evet; peki, öyle düşünelim; buralarda kültürel faaliyetler yürütülür. Sizin *"kültürel faaliyet yürütülür"* dediğiniz, 10.000.000'u aşkın yurttaşımızın *"ibadet yeri"* diye algıladığı bir mekanı ...

Ünal Kacı (İstanbul): O sizin yorumunuz.

ALİ KEMAL
KUMKUMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Ali Kemal Kumkumoğlu (Devamla): ...Ve buraya dönük, hükümetten talep edilen katkıyı, Başbakanlık bütçesinden alamadı.

Mahmut Göksu (Adıyaman): Diyanet bütçesinde söyle bunları.

Ali Kemal Kumkumoğlu (Devamla): Peki, 10.000.000 yurttaşımızın kültürel faaliyetlerini yürüttüğünü Sayın Başbakanın ifade ettiği bir birime Kültür Bakanlığı bütçesinden ne ayrılmıştır, kaç lira ayrılmış Sayın Başbakan, 10.000.000 yurttaşımızın kültürel faaliyetleri yürüttüğünü ifade ettiğiniz bu birimlere Kültür Bakanlığı bütçesinden ne ayrılmıştır? Böyle bir çifte standart olabilir mi?!

Değerli Arkadaşlarım, bu ülkede, Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlığında, yani, kan bağıyla, ırk bağıyla değil, yurttaşlık bağıyla oluşmuş olan Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlık bağı tek tip bir insan modeli biçiminde algılasak, daha doğrusu, işimize geldiğinde tek tip bir insan modeli, işimize gelmediğinde farklı farklı insan tipleri, insan modelleri biçiminde algılasak bu çifte standartla kimseyi ikna edemeyiz. Bugün, dışarıdan gelen bu telkinlere karşı direnenler, belki, yelin kayadan aparabildiği kadar bile bir şey aparamayabilirler; ama, gün olur, bu duyarsızlıklar, devletin bu ilgisizliği, yurttaşlarımızın bu taleplerine ve beklentilerine rağmen devletin ortaya koymuş olduğu bu çifte standartlı yaklaşımlar, giderek, bu yurttaşlarımızı da bu tür etkilenmelerin, bu tür olumsuzlukların, bu tür olumsuz girişimlerin etkisi altında bırakabilir.

(Mikrofon otomatik cihaz tarafından kapatıldı)

Başkan: Sayın Kumkumoğlu, toparlar mısınız ...

Buyurun.

Ali Kemal Kumkumoğlu (Devamla): Bilmeliyiz, bu çatı, hepimizin ortak çatısıdır. Bu çatıya bir şey olduğunda, bu çatının altında herkes kalır. Hemen yarı başımızda, hiç beğenmediğimiz; sistemini, rejimini, uygulamalarını vesairelerini hiç

beğenmediğimiz ülkelerde çatıların çökmesi halinde o ülkelerin başına neler geldiğini; kartalların, kurtların, akbabaların, çakalların, o ülkenin insanların başına nasıl üşüştüğünü; o ülkelerin kaynaklarını alıp götürebilmek, sömürebilmek için hangi girişimlerin içerisine girdiğini, hep birlikte, canlı tanıkları olarak görüyor ve yaşıyoruz.

ALİ KEMAL
KUMKUMOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Ben, hepimizi, yakın coğrafyamızda yaşanan bu gerçekleri dikkate alan bir duyarlılıkla göreve ve sorumluluğa çağırıyorum.

Hepinize teşekkür ediyorum. Sağ olun. (CHP sıralarından alkışlar)

Başkan: Teşekkür ediyorum Sayın Kumkumoğlu.

Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına, üçüncü konuşmacı Uşak Milletvekili Sayın Osman Coşkunoğlu; buyurun efendim. (CHP sıralarından alkışlar)

TBB
ULUSLARARASI
ANAYASA HUKUKU
KURULTAYI'NDA
BAŞKANLIK SİSTEMİ

ANKARA 9-13 Ocak 2001

Prof. Dr. Necmi Yüzbaşıoğlu (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi): Değerli dinleyiciler; öncelikle bu toplantıyı düzenleyen Türkiye Barolar Birliği'ne teşekkür ediyorum; bu onurlu görevi bana verdiği için ayrıca teşekkür ediyorum.

Toplantıya katılan değerli konuşmacıları davet etmek istiyorum. Prof. Dr. Massimo Villone, Prof. Dr. Alain Bockel, Prof. Dr. Süheyl Batum ve Doç. Dr. Erdal Onar.

Hükümet sistemleri, seçim sistemleri, siyasi parti sistemleri, Türkiye'de ve dünyada en çok tartışılan konulardan biri. Bir anayasa kurultayında da kuşkusuz böyle bir konunun olması kaçınılmazdı. Ben zaman zaman Türkiye'de bu tür konuların çok tartışıldığını, artık söylemden uygulamaya geçmesi gerektiğini, siyasal irade belirmesi gerektiğini düşünüyorum ve bazen diyoruz ki, "artık aynı şeyleri söylemekten sıkıldık." Gerçekten bu konu, benim bu dördüncü-beşinci konuşmacı ya da tartışmacı olarak katıldığım konu. Ancak, diğer taraftan, Türkiye'de bu konuların hala tartışmaya açık olması gerektiğini de görüyoruz. En basit örneğiyle, Türkiye'de insanlar, istikrarlı yürüme adına başkanlık sistemini isterken, fesih yetkisi olan başkanlık sistemi diyebiliyorlar. Bunu sokaktan bir vatandaş söylemiyor, belli otoriteler söylüyor. Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanı'nın koşulsuz fesih yetkisi söyleniyor.

Bence bütün bunlar, hala başkanlık sisteminin, parlamenter sistemin, yarı başkanlık sisteminin ne olduğunun iyice yerleşmediğini gösteriyor. O bakımdan, öyle anlaşılıyor ki, uzunca süre bunları konuşmakta, tartışmakta yarar var. Kaldı ki Türkiye'nin bugünkü gündeminde de bir anayasa değişikliği var. Çok yakın geçmişte, Cumhurbaşkanı seçimi öncesi, yine konumuzu ilgilendiren, -diğer değişikliklerden bahsetmiyorum- 5 artı 5 diye bilinen ve bugünde gündeme getirilen, Cumhurbaşkanı'nun 5 yıllık bir dönem için arka arkaya iki defa seçilmesi formülü, hükümet sistemini yakından ilgilendiren bir konu. Cumhurbaşkanı'nun yetkileri, Sayın Cumhurbaşkanı, göreve gelmeden önce açıklaması var, bu oturumu açarken açıklaması var, Meclisin gündeminde "By-pass Yasası" olarak bilinen yasa var. 1993'de bu doğrultuda bir girişim ve Anayasa

NECMİ
YÜZBAŞIOĞLU'NUN
KONUŞMASI

Mahkemesi'nin iptal kararı var ve zaman zaman hükümetle Cumhurbaşkanı arasında yetki çatışmaları yaşıyoruz.

Parlamente sistemlerin sorunsuz işlediği ülkeler, monarşiler, krallıklarda, parlamente sistemde, Devlet Başkanı-Başbakan çatışması olmuyor. Onun için parlamente sistemlerin esas anayurdu İngiltere ve Avrupa'daki monarşiyle yönetilen parlamente sistemlerde bu bakımdan bir sorun çıkmıyor. Ancak cumhuriyetlerin her birinde bazı sorunlar yaşanıyor; Fransa 5 Cumhuriyet yaşadı, konuşumuz Bockel, zannediyorum Fransız örneğini anlatacak. İtalya, parlamente sistemi koalisyonlarla götürmeye çalışıyor; ama o da bugünlerde tartışıyor seçim sistemiyle beraber, yarı başkanlık sistemi gündemde. Türkiye'de aynı şekilde sorunlarımız var dedik. O halde parlamente sistemlerde Cumhurbaşkanı, Hükümet, Başbakan yetkileri sorunu, kilit bir sorun olarak karşımıza çıkıyor. Monarşilerde ise kral bu durumu kabullenmiş. Kral, parlamente sistemlerin ideal devlet başkanı. Kraliyet, monarşi, makam, buna böyle bir avantaj sağlıyor; konumu itibariyle partilerden uzak, tarafsızlığı kabullenmiş, içine sindirilmiş, böyle bir çatışma çıkmıyor. Ancak, cumhuriyetlere geldiğimizde, ister meclis seçsin, ister halk seçsin, Cumhurbaşkanı'na bazı yetkiler verme ihtiyacı duyuluyor.

Tabii halkın seçtiği Cumhurbaşkanı'na, işin mantığı gereği daha fazla yetki verilmesi gerekiyor. O zaman da doğal olarak *"hükümetin yetkileri nerede bitiyor, Cumhurbaşkanı yetkileri nerede başlıyor"* sorunu ortaya çıkıyor. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı'nun yetkilerini artırdığımız sürece, Cumhurbaşkanı, Başbakan, hükümet arasındaki yetki çatışması, sürtüşmesi daha da artacaktır. Cumhurbaşkanı'nu seçimle getirip siyasal meşruiyetini daha da güçlendirdiğimiz zaman, sistem yarı başkanlık sistemine doğru yönelmek zorunda. Çünkü halkın yüzde 51'inin oyunu alan bir Cumhurbaşkanı, özellikle koalisyonla yönetilen ülkelerde %22-%30'larla Başbakan olan bir sistemde, siz ne kadar *"Anayasada senin yetkin yok"* dersiniz deyin, güçlü bir prestije sahip olacaktır, o Cumhurbaşkanı'nu frenleyebilmek pek mümkün olmayacaktır. Kaldı ki %50 oyla gelmiş bir Cumhurbaş-

kanına, “*sen yetkisizsin*” demenin de çok mantığı olmayacak. O bakımdan parlamenter rejimin işletilmesi isteniyorsa, bence bunun orijinali benimsemelidir; yani orijinali kral, yetkisiz, tarafsız, -yani bunu “*saltanata geçelim*” manasında kuşkusuz söylemiyorum- onun gibi yetkileri sınırlı bir Cumhurbaşkanı. Bu konumda bir Cumhurbaşkanı, demokrasilerde bir şekilde seçim olacağına göre, parlamentonun seçtiği bir Cumhurbaşkanı bu konuma daha uygun olabilir ve anayasa ile sınırlandırılmış Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemin orijinaline daha uygundur diye düşünüyorum.

Şimdi bu konuda tartışmalar olacak; bende daha sonra görüşlerimi tekrar açıklama hakkımı saklı tutarak, öncelikle sayın konuşmacıları dinleyelim istiyorum. Sayın konuşmacılar bu konuda ilginç bir laboratuvar. Massimo Villone, bize İtalya örneğini anlatacak. İtalya gerçekten parlamenter rejimi uygulamaya çalışan, koalisyonlar ile uygulamaya çalışan, bu konuda bazı sorunlar yaşayan, bugünlerde yarı başkanlığı sorgulayan, seçim sistemiyle bütünleştirmeye çalışan bir ülke. Zaten seçim sistemi, partiler sistemi, hükümet sistemini birbirinden ayırmak mümkün değil; her zaman bunun harmonisini birlikte düşünmek gerekir, dolayısıyla İtalya’da bunu yapmaya çalışıyor. Yarı başkanlık sisteminin prototipi, başarılı uygulaması sayılabilecek Fransa örneğini Alain Bockel bize açıklayacak. Batum ve Onar arkadaşımız da hem sistemler hakkında genel bilgi, hem de “*Türkiye’de ki uygulama ne olabilir*” üzerinde değerlendirmelerini yapacaklardır.

Benim elime, Sayın konuşmacıların özgeçmişleriyle ilgili ayrıntılı bir bilgi verilmedi. Zannediyorum kendileri bir şey söylemek isterler ya da istemezler, takdir kendilerine ait.

MASSIMO
VILLONE'NİN
KONUŞMASI

Prof. Massimo Villone, (İtalyan Cumhuriyet Senatosu Anayasa Komisyonu Başkanı ve Anayasa Hukuku Profesörü): Teşekkürler Sayın Başkan.

Öncelikle Türkiye Barosu'na ve bütün Türk arkadaşlarıma beni anayasal problemlerin tartışılacağı bu önemli kongreye davet ettikleri için teşekkür ederim.

Sanırım İtalyan deneyimleri ilginizi çekecektir. Biz geçen birkaç yıldır anayasa sistemimizde önemli değişiklikler yapma konusunu tartışmaktayız. Biz şu anda geleneksel parlamento sistemiyle yönetiliyoruz ve en azından on yedi yıldır yönetim biçimimizi değiştirme şansımızı tartışıyoruz. Sanırım size son zamanlardaki gelişmelerden bahsetmem yerinde olacaktır.

Biz bu yasa değişikliği üzerinde 1996 yılından beri çalışmaktayız ve artık neredeyse sonuna geldik. Bu anayasal değişikliği yapabilmek için özel bir anayasal komisyon oluşturduk. Bu komisyon parlamentonun yetmiş üyesinden oluşmakta ve bunlardan birisi yasa değişikliği çalışmalarının başından beri aramızda. Çalışmalar 1997 yılında başladı ve yaklaşık bir yıllık bir çalışmadan sonra 80 maddenin taslağı hazırlandı. Anayasa'nın 139 maddeden oluştuğu ve bunun 80 maddesinin gözden geçirildiği göz önüne alındığı takdirde, göreceğiniz gibi bu oldukça derin ve yaygın bir reform olacaktır.

Bu özel komisyonda yönetim biçimi olarak iki olasılık üzerinde tartıştık. Bunlardan birisi yarı-başkanlık sistemi ve Westminster, yani İngiliz modeliydi. Bu iki çözüm üzerinde de hemen hemen görüş birliği vardı. Ayrıca Fransız tarzı çözüm olan yarı-başkanlık sistemini de teker teker kesin oya sunduk. Böylece kesin sonuca ulaşmayı hedefledik.

Genel olarak vardığımız ortak karar, hangi çözüm kazanırsa kazansın, kaybeden taraf bunu kabul edecek ve bu çözüm yönünde çalışacaktı. Bizim bu iki olasılık üzerinde çalışmamızın sebebi parlamenter sistemin, en azından günümüzde, olması gerektiği kadar etkili olması konusundaki düşüncelerimizin baskın çıkmasıydı. Esasen parlamenter sistemin verimli çalışabilmesi ancak güçlü bir parti sistemiyle mümkündür. Parti

sisteminin zayıflığı önümüze, politik gücün, özellikle yönetici gücün temelindeki eksiklikler sorununu çıkartmaktadır. Ve eğer parti sisteminde bir zayıflık mevcutsa, güçlü bir yapının oluşturulmasının tek yolu, diğer genel bir karardan geçmektedir. Bu bize iki modelin, Fransız modeli ve İngiliz modelinin, parti sisteminin azalan gücü için genel bir karara varmanın önemi hakkında farklı cevaplar vermesini açıklamaktadır.

Bu bence önemli bir anayasal reform yapmaya en yaklaştığımız andı. Komisyon bir sene boyunca çalıştı ve taslağı Temsilciler Meclisine, Kamara'ya Milletvekillerine ve İşçi Sendikasına gönderdi. Ancak 1996 yılında politik ortam gün geçtikçe kötüye gidiyordu ve en sonunda tüm oluşum durdu ve biz anayasal reformu onaylatamadık. Bence bu çok şanssız bir sonuçtu. Anayasal sistemimizde köklü bir değişikliğe geçekten çok yaklaşmıştık. Bilemiyorum böyle uygun koşulları bir daha yakalayabilir miyiz ancak bu politikanın kuralı ve işler, istediğiniz gibi gitmediği zaman bunu tekrar yakalama şansınız olmayabiliyor. Bir anayasa profesörü olarak diyebilirim ki politika, anayasa hukuku dersi almaktan çok daha zor konu.

Burada belirtmek istediğim son bir konu daha var; biz anayasal bir değişiklik yapmamış olsak bile, çok önemli değişiklikler yaptık. Bu değişiklikler elbette ki yazılı anayasamızda olmadı. Bunlar daha çok anayasal sistemimizin çalışması konusundaki biçimsel değişikliklerdir. Geçen yıllarda gördüklerimiz; 1991-1992 krizinden sonra yaygın yozlaşma nedeniyle parti sistemi çöktü. Ayrıca yargı sistemi çok yavaşlamıştı. Bu nedenle politik sistemin kendini yenilemesi belki de Sokold'un Temiz Eller hareketinin bir sonucudur.

1993 yılında yeni bir seçim yasasını meclisten geçirdik. Tamamen orantıya dayalı olan bir sistemi tek oya ve çoğunluğa dayanan bir sistemle değiştirdik. Bu hükümetin fonksiyonunun anayasal formunda büyük bir değişikliğe yol açtı. Peki bu sistem nasıl çalışıyor? Mutlulukla söyleyebilirim ki bu yeni sistem partileri kazanmak için bir araya gelmeye ve koalisyonlar yapmaya zorluyor. Bu sistemde karşı taraftan daha fazla oy almayı başaran taraf, seçimin galibi oluyor. Bunu yapabilme içinde

MASSIMO
VILLONE'NİN
KONUŞMASI

koalisyonlar yapmaya mecbur kalıyorsunuz. Ayrıca koalisyonun bir de lideri var. Klasik sistemde hükümet başkanına oy vermek gibi bir olay mevcut değilken, bu yeni sistemde kişiler oy verdikleri adayın başbakan olması için oy verdiklerini biliyorlar. Bu örnek olarak 1994 yılındaki ve 1996 yılındaki seçimler gösterilebilir. Bu seçimlerde bir tarafta sayın Prody yarışırken, kendisi şu anda Avrupa Komisyonu'nu yönetmektedir, diğer tarafta da Sayın Bellusconi yarışmaktaydı.

Burada belirtilen esas konu oylama sistemidir, yani siz bir seçimde oy kullanarak parlamentonuzda yer alacak kişileri seçiyorsunuz ve daha sonra parlamentoda bir kişi, diyelim devlet başkanı, bir kişiyi Başbakan olarak atıyor. Bu parlamenter sistemin genel modelidir. Şimdi sizler, yani kişiler, Başbakan olabileceğini düşündüğünüz veya istediğiniz kişiye oy veriyorsunuz ancak bir başkasının Başbakan olduğunu görüyorsunuz. Burada anayasanın resmi biçimiyle ilgili yapılabilecek bir şey yok, ancak anayasanın işleyişi ile ilgili yapılabilecek çok şey mevcut. Bu 1996 yılında yaşandı ve bu yılın nisan ayındaki seçimlerde tekrar yaşanacak.

Yine bir tarafta sayın Bellusconi ve öbür tarafta da sayın Rutelli olacak ve Başbakan olmak için yarışacaklar ve bunu da açıkça "*Ben başbakan olacağımı*" diye söylüyorlar. Hangisi kazarsa kazansın, kazanan kişi Başbakan olarak atanmak zorunda ve bazı yönlerden başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından atanması ilkesi ile karşılaşılıyor. Cumhurbaşkanı sayın Champei Anayasa'nın 92. maddesine göre bir kişiyi başbakan olarak atamak zorunda ve bu da elbette en fazla oyu alan olacaktır. Bu daha sonra da parlamentonun hükümete vereceği güven oyu ile karşılaşacaktır. Örneğin; önümüzdeki Nisan ayında ben şöyle bir şey söyleyebilirim; eğer beni seçerseniz bende bilmem kim için oy vereceğim. Böylelikle ben ahlaki yönden bir ödev almış olacağım ama bunun hukuki bir bağlayıcılığı olmayacak.

Tabi ki bu konuda da parlamenter sistemde yapılabilecek çok fazla bir şey yok. Ancak 1994 yılından beri, yaklaşık altı yedi senedir bizim anayasal sistemimizin işleyişi böyle. Bu Anayasalar hakkında konuşmadan belirtmek istediğim bir şeydi.

Yani sadece anayasaların resmi şekillerine bakmamalıyız, bunun ötesinde anayasaların nasıl çalıştığını da incelemeliyiz. Özellikle iki önemli öge olan parti sistemi ve seçim kanununun incelenmesi gereklidir. Biz bu yasa değişikliğinin son kısmı olan seçim kanununun değiştirilmesi konusunu tartışıyoruz. Bunu başarıp başaramayacağımızı bilemiyorum. Yapılacak bazı düzeltmelerle çoğunluk sistemi oran sistemine göre dezavantajlı duruma düşebilir, ancak bu konuya daha sonra konuşma şansım olursa değinmeyi düşünüyorum.

MASSIMO
VILLONE'NİN
KONUŞMASI

Teşekkürler Sayın Başkan.

Oturum Başkanı

Sayın Massimo Villone'ye teşekkür ederiz.

Başta da belirttiği gibi, bir anayasa profesörü olmaktan çok, zor da olsa, bir siyasetçi olarak İtalya'yı anlatmaya çalıştı.

Şimdi zannediyorum uygulamasıyla Fransız başkanlık sistemi anlatılacak. Bu çerçevede hemen söz hakkını sayın Alain Bockel'e vermek istiyorum. Yalnız, konuşmacılar açısından bir süre sınırlaması yapmadım. Sayın Massimo Villone 20 dakika konuşmakla bir ölçü de vermiş olduğunu zannediyorum. Diğer konuşmacılardan da -buna harfiyen uyulmayabilir- ama bu çerçevede konuşmalarını tamamlamalarını rica ediyorum.

Buyurun Sayın Bockel.

Prof. Dr. Alain Bockel (Galatasaray Üniversitesi - Orleans Üniversitesi Hukuk Fakültesi)

Yarı Başkanlık Rejimi

Hiç şüphesiz yarı başkanlık rejimi ideal bir rejim değildir. Bilinçli, sorumlu, kendi kendisini yöneten vatandaşlar topluluğunun saf demokrasi hayalini bir yana bırakırsak parlamenter rejim günümüz toplumları için en uygun model olarak gözükmektedir. Parlamenter rejimde bir tarafta vatandaşların doğrudan seçtiği bir meclis bulunur. Bu meclis, vatandaşların farklı görüşlerini temsil etmekte, ülkenin karşılaştığı önemli sorunları serbestçe ve alenen tartışmakta, her birimizi ilgilendiren temel kararlar almaktadır. Diğer tarafta ise, halkın temsilcileri

ALAIN
BOCKEL'İN
KONUŞMASI

ALAIN
BOCKEL'İN
KONUŞMASI

tarafından seçilen bir hükümet bulunmaktadır. Bu hükümetin görevi meclisin denetimi ve güveni altında ortak işleri yürütmektedir. Egemen halka gelince, o, tüm yapının kaynağıdır, çünkü o kendini temsil edenleri düzenli olarak seçme hakkına sahip olduğu gibi, kendi güvenine ihanet edenleri de cezalandırma hakkına sahiptir. Belli Kuzey Avrupa demokrasilerinde oydaşmacı demokrasinin az çok yalın görüşüne nadiren ve şüphesiz daha az romantik biçimde rastlanmaktadır. Uygulanan, genellikle çoğunlukçu demokrasinin daha yumuşatılmış bir biçimidir. İngilizce, Almanca, İspanyolca ve diğer dillerde ki anlamları ne olursa olsun, bu rejim günümüzde isteyebileceğimiz en demokratik rejimdir.

Sorun bu rejimin kendisi üzerinde karar verememesidir. Tarih, siyasi kültür, sosyal ve siyasi etkenlerin durumu parlamenter rejimin bozulmasına neden olmaktadır. Yani bu etkenler parlamenter rejimin güçsüzlüğüne ve onun varolma nedeni olan demokratik niteliğinin kaybolmasına yol açmaktadır ve 3 ve 4. Fransız Cumhuriyetleri'nin sapmaları bunu yeterince ispatlamaktadır. İtalya bu durumdan şu an kurtulmak için boşuna çabalamakta ve bu durum bize bu rejimin genellikle kendi kendini yenileyemeyeceğini göstermektedir.

Başkanlık rejimi, genel kanaate göre, büyük riskler getirmesi sebebiyle, bu tebliğinde konusu olan yarı başkanlık rejimi esas almaktadır.

Bu rejim, en azından geçici olarak, Parlamenter rejimin "ideal" yapısını kaybetmeden, hükümet sistemi iyi olmayan ülkelere sunulacak bir çözüm müdür? Ama bu sorunun cevabını vermeyi denemeden önce bu rejimi kısaca hatırlatalım.

Yarı Başkanlık Rejiminin "Gerçek Niteliği"

İki güncel olay bu düşünceye iyi bir başkanlık oluşturmaktadır.

Birinci olay halen zihnimizde güncelliğini koruyan Sırbistan örneğidir. Geçen sonbaharda genel seçimle başkanlarını seçmeye davet edilen Sırp seçmenleri kendi seçimlerinin değiştirildiğini düşündüler ve halk isyan etti ve ihtilal gerçekleşti.

Elbette ki bu olayı açıklayıcı başka etkenler de bulunmaktadır ve genel seçimlerle ilgili benzer başka örnekleri veya hile karıştırılmış bazı örnekleri görebiliriz. Fakat halk kendi Cumhurbaşkanı'nu gerçekten seçebileceğini ve bu seçimin ülkesinin geleceğini etkileyeceğini sandığı zaman seçimine en azından ilkeler yönünden riayet edilmesini istemektedir. (Fildişi Sahili'nin daha güncel örneği bu durumu doğrulamaktadır.)

İkinci olay ise geçen sonbaharda Türkiye'de gerçekleşti. Bu olay, bir başka açıdan, ilk düşünceyi doğrulamaktadır. Yeni devlet başkanı genel seçimle seçilmemesi sebebiyle çoğunluk tarafından etkili olmayacağı düşünülmekteydi. Fakat Anayasa, Cumhurbaşkanı'na önemli yetkiler vermektedir. Cumhurbaşkanı hukuk ve ilkelere dayanarak hükümetin almış olduğu bazı kararlara karşı gelip kendine verilmiş yetkileri kullanmaya karar vermiştir. Bu, politikacıların tepkisine neden oldu, ama yapılan anket çalışmaları sonucunda kamuoyunun ordudan bile önce Cumhurbaşkanı'na güvendiğini göstermiştir. Bu bir ilkti!

Kendine ait önemli yetkilere sahip olan devlet başkanın doğrudan halk oyu ile seçilmesi (bu da yarı başbakanlık rejimini karakterize eden ilk niteliğidir) ve burada gösterilen örnekler bunların yalnızca biçimsel bir kriter olmadığını göstermekte.

Bildiğimiz gibi bu tip rejimin tarifi aynı önemi taşıyan ikinci bir unsurla tamamlanır. Bu da meclisin karşısında sorumlu olan bir hükümetin varlığıdır. Bu ikili, bir tarafta doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve diğer tarafta meclisin güveni altında yasallığını sağlayan ve halkı temsil eden bir Başbakanın birlikte var olması yarı başbakanlık rejimini karakterize eder. Bu tip bir rejimin tüm sorunu Cumhurbaşkanı ile başbakan arasındaki ilişkiden ibarettir veya başka bir deyişle Cumhurbaşkanı'nun yetkilerinin niteliğinden ve kapsamından ibarettir. Bu sorun genelde Fransız doktrini tarafından gizlenmektedir. Bu Fransız doktrini yarı başkanlık rejimi teorisinin "Babası" olan Maurice Duverger'in etkisi altında bu tip bir rejimin siyasi pratiğine, hukuk niteliğinin aleyhine ayrıcalık tanımakta ve Fransız örneğine özellikle dayanmaktadır. Ama bence

ALAIN
BOCKEL'İN
KONUŞMASI

5. Fransız Cumhuriyeti bu tip bir rejime uygun gösterilmiş olsa da, uygulamada iyi ya da kötü tarafları olması rejimin deforme olmasına yol açmakta ve ayrıca kendi türünde tamamen tek olup temel düşünceye bir temel oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın bu yetkilerinin niteliğini başkanlık veya parlamenter rejimlerde bulunan türdeşlerinden ayırmak için gerçekten nasıl çözümleyebiliriz?

Öncelikle yönetmediğini hatırlatarak; yürütme yetkisi hükümete aittir. Fransız Anayasası'nın belirttiği gibi hükümette bu yönetimi başbakanın yönetimi altında kullanmaktadır. Bu, meclisin denetimi ve güvencesi altında "*Ulusun siyasetini belirler ve yürütür.*" Cumhurbaşkanı başka tür bir yetkiye sahip, bu yetkiye de Georges Burdeau ve Jean-Louis Quermonne'dan sonra "*Hükümetin yetkisi*" olarak adlandırabiliriz. Cumhurbaşkanı'nun görevi hükümetin yüksek menfaatleriyle ilgilidir ve bu sıfatla bir "*bekçidir*", Anayasa'nın ve ulusun yüksek değerlerinin koruyucusu kamu gücünün düzenli işlevini ve hükümetin devamlılığını sağlamakla yükümlü olan bir "*hakem*" ve ülkenin temel menfaatlerinin, bağımsızlığı ile toprağının bütünlüğünün ve de uluslararası taahhütlerinin riayetinin "*kefilidir*". Burada Fransız Anayasası'nın 5. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın görevinin tarifini buluyoruz, ama Portekiz Anayasası biraz daha farklı bir formül sunmakta (m. 120) ve devlet başkanına verilen farklı yetkiler bir arada düşünülecek olursa, gerçekte yarı başkanlık rejimlerin çoğunluğunda benzer bir yaklaşımın varlığı görülebilir.

Burada, Cumhurbaşkanı'nın politik yaşamın akışına müdahale etmesi sonucunu doğuran önemli bir görev söz konusudur. Hükümeti kendisi seçip azledebileceği gibi hükümete ülkenin savunması için veya uluslararası ilişkilerde takip edilecek olan politikalarda yön göstermektedir. Meclisi'n de kararlarına Anayasa aykırılığı nedeniyle veya daha başka nedenle itiraz etmekte ve bu meclisi gerektiğinde feshedebilmektedir. Bu görev de ülkenin temel menfaatlerine tehdit oluşturduğu ve hükümetin veya rejimin istikrarı söz konusu olduğu zaman ona bazı önemli hallerde müdahale etme hakkı tanıyabilmek-

tedir. Elbette devlet başkanının müdahalesi olağan değildir, şöyle ki her şey yolunda gittiğinde bir şey yapması gerekmez. Ama harekete geçtiği durumda önemli olabilecek bir sorun anlamına gelmektedir ki o zaman da kendisini kabul ettirmesi için gereken tüm güç ve yasallığa sahip olmalıdır. Bu nedenle halk tarafından doğrudan seçilmesi yararlı olmaktadır böylece, bu tür bir seçim ona siyasiler ve siyasi partilerle arasında ki zorunlu bir uzaklığı sağlar. Sonuç olarak, bana öyle görünüyor ki bu düzeyde, devlet başkanına, misyonuna ve siyasal dengedeki konumuna özgü bir anlayışla, en azından kuramsal bir bakış açısıyla yarı başkanlık rejimi belirtilmektedir. Ancak uygulamada böyle midir?

Gerçekte Yarı Başkanlık Rejimi Var Mıdır?

Bir çok ülke bu tür bir rejimi seçti. Genelde örnek gösterdiğimiz altı ülkeye (Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Avusturya, Fransa, Portekiz, bunlara Weimar'ın Alman Cumhuriyeti'nin tarihsel örneğini de eklemek gerek), Avrupa içinde kalmak koşuluyla, Orta ve Doğu Avrupa'da ki pek çok yeni demokrasiler eklendi, böylece yarı başkanlık rejiminin Avrupa Cumhuriyetleri'nde hakim olan rejim olduğunu savunabiliriz. Bence artık bu rejimle ilgilenmemizde fayda var.!

Fakat hakim olan Fransız doktrini farklı bir görüşte, ona göre yarı başkanlık anayasası olan siyasi rejimlerin hiçbir benzerliği ve özelliği yoktur. Fransa hariç, hepsi ya gerçek parlamenter rejimdir (İrlanda, İzlanda, Avusturya) ya da bu kategoriye benzetilebilen rejimlerdir. Yani bu öğretiye göre yarı başkanlık bir rejimi olan bir "Model" veya bir kategori mevcut olmamakta ve sadece Fransa siyasi rejimi diğer rejimlerden farklı olduğundan dolayı ilgilenilmeye değerdir.

Ama bu bütünüyle kendine özgü bir rejimdir. Şüpheciler bunun istikrarsız bir rejim olduğunu savunmaktadırlar ve bu rejim devlet başkanına kendi yanında olan parlamenter çoğunluğa dayandığı zaman aşırı güçlü yetkiler vermektedir ve bu durumda çoğunlukçu başkanlık sisteminden söz edilmektedir. Buna karşılık parlamenter çoğunluk bugün ki gibi onun aley-

ALAIN
BOCKEL'İN
KONUŞMASI

hine ise, Başbakan tarafında yönetilen gerçek bir parlamenter hükümeti bulunmaktadır. O zamanda muhalefetin gerçek başkanı olan Cumhurbaşkanı, kendisine verilmiş azaltılmış ama yine de önemli olan yetkilerini, çoğunluğun başkanı olan Başbakan'ın hareketini engellemek için kullanmaktadır. Devletin başında olan bu ikilinin arasındaki çatışma başkanlık seçimi yaklaştığında daha çok artacaktır, bugün gördüğümüz gibi seçmenlerin karşısında çatışacaklardır. Analiz edenlere gelince, onlar karmaşık işleyişi anlatabilmek için derin incelemelere başvurmaktadır. (Galatasaray Üniversitesi'nde yarı yapılan konferansta da sözü edilen eserde buna birkaç örnek gösterilebilir.) Bu rejimin hükümet istikrarı ve hükümet gücüyle Fransa'yı donatmayı başarmış çekici bir siyasi rejim olduğu doğrudur ve gerçekten çok demokratik bir rejimdir. Çünkü en sonunda kime yetkiyi vereceğine halk karar vermektedir. Aynı zamanda halk seçtiği Cumhurbaşkanı'na verdiği yetkinin önemini parlamentodaki çoğunluğu onun lehine oluşturarak veya oluşturmayarak farklılık getirebilir. Bu sıfatla bu rejim model olarak kullanılabilir. Fakat şu bilinmelidir ki bu rejim içinde doğduğu siyasi durumun ürünüdür. Ama artık yukarıda anlatmaya çalıştığımız yarı başkanlık rejimi değildir. Çünkü "normal anlamda" Cumhurbaşkanı "hükümet erkini" ve yürütme erkisinin yönetimini yapmaktadır. Burada savunmak istediğimiz şudur: Yarı başkanlık rejimi sadece hukuki kategori olarak değil de özel hükümet biçimi olarak da mevcuttur ve daha sonra yeni çözümler arayışında olan ülkeler için de reform modeli oluşturabilecektir. Belki de bu iddiayı ortaya atmak henüz erken olabilir.

Çünkü bu tür örneklerin sayısı daha sınırlıdır, zira siyasi güçler ve rejimlerin daha tam olarak oturmadığı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini (Polonya, Romanya, Bulgaristan, yakın zamanda Sırbistan) anlamak için çok erken. Fakat Portekiz, Finlandiya ve Weimar'ın Almanyası ve tabii ki kohabitasyon Fransa gibi ülkelerin incelenmesi yarı başkanlık hükümet modelinin özellikleri ve neden olması gereken özel nitelikleri üzerine belli sayıda incelemelere izin verebilmektedir. (Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı ve yarı başkanlık rejimin teorisyenlerinin

kaşlarını çatmaları riski sebebiyle Fransız rejimi “gelenekçi” uygulamasında, eklemek uygun değildir ya da bu sadece çok özel varyant olarak eklenebilir.)

Peki yarı başkanlık rejiminin nitelikleri nelerdir? Veya hangileri olabilir? Bilgilerimize göre belirtilen bu konuda çok az araştırma yapılmış ve açıklamalarımız detaylı bir incelemeden daha çok genel bir düşüncedir. Gerçekten yukarıda anlatılan bu nitelikler, rejimin doğal karakteristiklerinden gelmektedir. Birinci nitelik yarı başkanlık modelinin getirebileceği gelişmenin ve demokrasinin koşullarından biri olan istikrardır. Elbette siyasi “karışım” altında seçilen ve hükümetin yüksek menfaatlerine bakan bir Cumhurbaşkanı'nın varlığı hükümetin istikrarını sağlamak için kuvvetli bir unsurdur. 5. Cumhuriyet'in kuruluşu zamanında Fransa'nın düştüğü ve 4. Cumhuriyeti deviren bağımsızlık savaşlarının yarattığı büyük kargaşalar bunların başlıca örneklerindedir. Hükümetin istikrarı, biliyoruz ki başka nedenlere dayanmakta, ama orada da Fransız ve Portekiz tecrübeleri, istikrarsızlığının yaşadığı çoğunluk demokrasilerinin ilerleyen yerleşimini belirtmektedir. (4. Fransız Cumhuriyeti ve Portekiz Demokrasi'nin başlangıcı.) Başkanlık seçimi siyasi güçlerin biçimlenmesine ve istikrarın koşullarından biri olan doğrudan demokratikleşmenin meydana gelmesine de katkıda bulunmaktadır.

İkinci nitelik, Cumhurbaşkanı'nın görevleri arasında bulunan “kefil olma” ve “son başvurma” rolünün sonucu olan güvenlikten kaynaklanmaktadır. Burada hatırlatabiliriz ki 1940 tarihindeki “çökmenin” ve onu takiben ülkenin temel menfaatleriyle ilgilenen bütün makamların kayboluşu General de Gaulle'a, Fransa için yeni bir rejim sunmaya iten unsurlardan biri olmuştur. Soğuk savaşta korkunç komşusunun acımasız baskılarına, Kekkoken Cumhurbaşkanı'nın ısrarı sayesinde dayanabilen Finlandiya ve Weimar Cumhuriyeti'nin sıkıntılı başlangıçları bu açıdan dikkatle incelenmelidir. Nihayet ve bu belki önceki açıklamanın sonucu olabilir, yarı başkanlık rejimi demokratik rejimine geçişini ve intikalini kolaylaştırma niteliği taşıdığı gibi görünmektedir. Portekiz bunu bize gösterdi. Fakat

ALAIN
BOCKEL'İN
KONUŞMASI

burada Orta ve Doğu Avrupa'da yapılan ve seçilen hükümet biçimlerine göre demokratik geçişin koşulları üzerinde duran mukayeseli bir inceleme ilginç sonuçlar getirebilir. Çünkü belki bu tip bir rejimin derin bir niteliği olabilir. Bahsedilen rejim kendi özelliğini kaybedip, Parlamenter rejim yığımı içine girse de mevcut olmayan veya düzgün işlemeyen demokrasinin, Fransa'nın yaptığı gibi, daha orijinal bir biçime sokulmadıkça tatmin edici demokrasiye geçişini müsaade etmektedir.

Sonuç olarak bu özetimiz inandırıcı olduysa, "*harekete geçme*" Anayasa metnine renklerini veren olaylar, genel durum, güçlerin ilişkisi ve aktörlerin kişiliğidir.

Oturum Başkanı: Efendim, biz de sayın Bockel'e teşekkür ediyoruz.

Sayın Bockel, Fransız sistemini bize sundular; özet olarak, Fransa'da 4. Cumhuriyet'in istikrarsız dönemlerinden sonra, 5. Cumhuriyetin istikrar getirdiğini, devamlılık unsuru olduğunu söylediler. Yalnız, bu noktada böyle bir Cumhurbaşkanı'nın kontrol edilebilirlik sorunundan bahsettiler. Tabii yarı başkanlık sistemi de demokratik bir sistem, kuşkusuz demokrasi olmayan ülkelerde demokrasi sağlayabilir tersi de olabilirse de ya da demokrasiyi daha da güçlendirebilir. Ancak, Fransa'da tabii parti sisteminin yarattığı ikili bloklaşma Türkiye'de nasıl olur? Biraz da De Gaulle'ün kişiliğiyle 58 sonrası ortaya çıkmış, daha sonra sağ ve sol bloka dönüşmüş bir yarışla Fransa'da, -işte kendisinin de sözünü ettiği- Türkiye'deki sürpriz bir başkan söz konusu olamıyor. O halde Türkiye'de yarı başkanlığı, bu sürpriz başkan önleyecek bir çözüm bulmak lazım.

İkincisi, birlikte yaşarlık; Fransız modelini vermemiz, bundan dolayı, yarı başkanlık sistemi tabii ki başka ülkelerde de var: Öteden beri Avusturya, İrlanda, İzlanda, Finlandiya'da var ama burada seçimle gelen Cumhurbaşkanı pasif kaldı, sistem yıllardır parlamenter sistem gibi işliyor. Bunun yanında, yeni demokrasiye geçen Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde var. Bunlardan Polonya, Romanya, Bulgaristan nispeten büyük model teşkil edebilecek; ama sistem bunlarda çok yeni olduğu için test

yapabilme imkanı yok. Fransa dışında, bir Portekiz var, 1876 Anayasası. Portekiz’de bunda bazı değişiklikler yaparak, aşağı yukarı Fransız sistemine benzer bir modeli işletmeye çalışıyor.

Tabii burada klinik örnek, Fransız modeli. Özellikle bu ikili gruplaşma, sağ ve sol blok, Fransa’da bana göre sistemi yaşatan faktörlerden birisi, sürpriz Cumhurbaşkanı’nu önleyen faktörlerden birisi. Ancak, Fransa iki kez bu sağ ve sol blok zıtlaşmasının birlikte yaşarlığını test etti. Mitterand, kendisi başkanken, sağ bloğun hükümetiyle, parlamentoyla çalışma esnekliğini gösterebildi, geri çekildi. Aynı şekilde Chirac, şimdi sol blok çoğunlukla, hükümetle çalışma esnekliğini gösterebiliyor. Bizde acaba bu esneklik gösterilebilir mi? Kendileri, siyasal kültürün öneminden söz etti. Demokrasi birikimi, Cumhurbaşkanı’nun kişilikleri, tabii ki sistemi etkileyen faktörler. İşte bu istikrar, güvenlik, devamlılık unsuru sağlayabilmek için, bu birlikte yaşarlığı yapabilmek lazım. Türkiye’de Cumhurbaşkanı farklı gruptan, parlamento ve hükümet farklı gruptan olduğu zaman, Cumhurbaşkanı’nu nasıl kontrol edebiliriz? Bu da düşünülmesi gereken, çözülmesi gereken, bunun Fransa için bile zor olduğunu kendisi de söyledi zaten, Türkiye için bu zorluk daha açıktır.

Şimdi zannediyorum konuşmalar bittikten sonra, bu konuda dinleyicilerden de soruları olanlar olacaktır; ben uzatmak istemiyorum. Şimdi Türkiye ile ilgili dünyadaki değerlendirmelerini de yapacaktır; sayın Prof. Dr. Süheyl Batum’a söz veriyorum. Süheyl Batum, her ne kadar Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı ise de aslında çoğunlukla İstanbul Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi’dir, biraz galatasaraylıdır. Kendisi popüler olduğu için, paylaşamıyorlar.

Buyurun Süheyl Bey.

Prof. Dr. Süheyl Batum (Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi)

Siyasal Rejimler ve Türkiye’deki Arayışlar

Son dönemde Cumhurbaşkanı’nın seçimini ve görev süresine ilişkin olarak 5+5 formülünün tekrardan gündeme gelmesi,

SÜHEYL
BATUM’UN
KONUŞMASI

SÜHEYL
BATUM'UN
KONUŞMASI

bir süre için sona erdiğini düşündüğümüz büyük tartışmanın; siyasal rejim üzerindeki tartışmanın, gerçekte sona ermediğini ve tekrar gündemin üst sıralarına oturabileceğini göstermektedir.

Türkiye’de, siyasal rejim üzerindeki tartışmalar Cumhuriyet’ten beri, özellikle de çok partili döneme geçtiğimiz dönemden beri süregelmektedir.

Bu tartışmaların günümüze kadar eskimeden, vazgeçilmeden devam etmiş olmasının nedenleri ne olabilir diye düşündüğümüzde, şu olguyu değerlendirmeye almak mümkündür. Türkiye yıllardan beri ne toplum-devlet arasındaki, hatta ne de bunların kendi arasındaki ilişkileri, tutarlı bir temele ve işleyişe bağlayabilmiştir ve bunu sıkıntılarını, gerek toplumsal, gerek hukuksal boyutta yaşamaktadır.

Çok partili öncesinde varolan, çok partili düzene geçtikten sonra da tüm Anayasalar’ımız döneminde devam eden, temel kavramlar üzerindeki uzlaşma zorluğumuz, “*Anayasa, hukuk düzeni, temel hak ve özgürlükler düzeni, siyasal sistem, parlamentolar ve temsil anlayışı üzerindeki*” bitmek tükenmek bilmez tartışmalarımız, bu sıkıntının bir göstergesi durumundadır.

Türkiye’nin gündeminden hiç eksilmeyen bu siyasal rejim tartışmaları, aynı zamanda, yeni siyasal rejim arayışlarını da beraberinde getirmektedir.

Özellikle Cumhurbaşkanı’nun siyasal sistem içindeki rolünün sorgulanması, rejimin temel taşı olarak yeniden kurgulanması ve buna bağlı olarak yetkilendirilmesi hususu, 1980 öncesinde yeni anayasa modellerinin en önemli noktalarından birisini oluşturmuştur. Bu dönemde gündeme getirilen anayasa taslaklarının aşağı yukarı tümünde, siyasal krizlerin, “*güçlü ve yetkili bir Cumhurbaşkanı*” aracılığı ile çözülmesi düşüncesi egemendir. Daha sonra 1990’lı yıllarla birlikte Cumhurbaşkanı’nun siyasal sistem içindeki rolünü arttıran başkanlık ve yarı başkanlık rejimleri, siyasal rejim tartışmalarının ve arayışlarının başlıca “*leitmotiv*”i olarak gündeme gelmektedir.

Genel Bir Sorun; Uygun Siyasal Rejim Anlayışı

Yeni siyasal sistem arayışları, sadece Türkiye ile sınırlı kalmaydı, bu sorunu "özel sorunumuz", "Türkiye'ye özgü bir sorun" olarak değerlendirmek mümkün olabilirdi. Oysa bu tür arayışlar, siyasal sistemin temel aktörleri olarak siyasal partilerin ve onların "etat majorlarının" (lider kadrolarının), siyasal rejimin işleyişi üzerinde tamamen egemen olduğu IV. Cumhuriyet Fransa'sının temel gündemini oluşturmuştur. Ve bu arayışlar, De Gaulle'ün babalığını, M. Duverger'in isim babalığını yaptığı "Yarı Başkanlık Sistemi" ve onun hukuksal çerçevesini oluşturan 1958 Anayasası ile sonuçlanmıştır. Bu anayasal metin üzerinde, 1962'de yapılan ve aynı zamanda siyasal rejimin riteliğini etkileyen "Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesine" ilişkin değişiklik tartışmasının esas konusunu oluşturan yeni rejimin ana unsurunu oluşturmuştur.

Aynı şekilde, seçim sisteminin ve partiler sisteminin etkileri ile de biçimlenen ve hükümler istikrarsızlıkları ile, siyasal krizlerle yaşayan, "yönetilmeyen demokrasi" kavramı ile tanımlanabilen İtalya gibi bir ülkede de, siyasal rejim türü ve siyasal kuruların düzenlenişi, uzun yıllar siyasal gündemin en başlarında yer tutmuştur.

İtalya'da tartışma sadece belli bir dönemle sınırlı kalmamıştır. 1990'lı yıllarda "temiz eller" dalgası ile bir siyasal temizlik hareketi başlatılmış, siyasal partiler düzeni yerle bir olmuştur. Partiler sistemini de etkilemesi için, seçim sistemi köklü bir biçimde değiştirilmiştir. Ancak siyasal rejim arayışları, tüm bu gelişmelerden sonra da devam etmiş, devlet başkanının doğrudan halkoyu ile seçilmesini öngören bir rejimin istenmesi ve anayasallaştırılması yönündeki arayışlar ve öneriler ile yeni bir boyut kazanmıştır.

Yunanistan, Portekiz gibi diktatörlük sonucu demokratik sistemi sadece kurullarla değil siyasal partiler sisteminin değişmesi, siyasal alışkanlıklar ve davranışların yeniden kurulanması anlayışı üzerine oturtmak isteyen ülkeler de Cumhurbaşkanı'nın sistem içindeki konumunu güçlendiren, onu

SÜHEYLA
BATUM'UN
KONUŞMASI

rejimin temel ve kilit unsuru haline sokan anayasal kurgular oluşturmaktadır. Nitekim 1975 Yunanistan ve 1976 Portekiz Anayasaları bu arayışın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Siyasal rejim arayışları sadece bu örneklerle de sınırlı kalmamıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda, Sovyetler Birliği'nin ve sosyalist bloğun çöküşü ile, bu arayışlar yeni oluşan ya da yeni esaslara göre kurulan tüm devletlerin ortak sorunu haline dönüşmüştür.

Nitekim, bu dönemde ortaya çıkan, bağımsızlığını kazanan ve liberal demokratik hukuk devleti ilkelerine göre yeniden biçimlenmeye yönelen bir çok ülkede, siyasal rejimin ne olacağı sorusu önem kazanmıştır. Eski düzenden yeni düzene (hem siyasal, hem ekonomik, hem sosyal alanda) geçerken, hangi siyasal kurumların ve modellerin bu değişikliklere yön verebileceği tartışmaları, gerçekleştirilen anayasal modelleri de etkilemiştir.

Diğer bir söyleyiş ile, siyasal üzerindeki tartışma ve arayışlar belirli ülkelerin sorunsalı olmaktan çıkarak, genelleşmiştir, ortak bir sorunsal durumuna dönüşmüştür.

Bulgaristan, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Polonya gibi birçok Orta Avrupa ülkesinin ve Letonya, Litvanya gibi Baltık ülkelerinin, hemen 1990'lı yılların başlarında kabul ettikleri anayasalarda öngörülen siyasal rejim modelleri, bu arayışların bir sonucu olup, bu alandaki tartışmalara bir ışık tutabilecek niteliktedir.

Türkiye'de Parlamenter Rejim Olgusu ve Patolojik İşleyişi

1. Klasik Parlamenter Rejim Eğilimi

1990'lı yıllarda Avrupa'da genelleşen bu siyasal rejim arayışları Türkiye'de sürekli olarak gündemdedir. Bazen listede alt sıralara düşer, bazen en üst sırayı alır, ama sürekli olarak gündemde kalmaya devam eder.

Neden? Bu arayış Türkiye'de çözümünü olmayan bir kriz olarak, neden sürekli gündemde kalıyor?

Türkiye, her şeyden önce, anayasalı bir düzene geçtiği 1876 yılından bu yana, belli istisnalar dışında, siyasal rejim türü olarak, klasik rejimler tiplemesinde yer alan "*Parlamentar rejimi*" uygulamıştır.

1876 Anayasası ile getirilen model, Devletin başında yer alan, "*egemenliğe sahip*" olan padişah ve onun geniş anayasal etkileri (Bakanların siyasal sorumluluğunun meclise değil, sadece padişaha karşı olması) nedeniyle, bir parlamenter rejim sayılmasa da, onun değişiklikleri ile ortaya çıkan 1909 Anayasası, "*Parlamentar rejim*" modelini çizmektedir.

1921 Anayasası'ndaki meclis hükümeti sistemi uygulanmasından sonra 1924 Anayasası, meclis hükümeti sistemi ile, Parlamenter rejim arası karma bir modele temel oluşturmuştur ve özellikle çok partili bir dönemle birlikte, tüm Anayasalar (1924-1961-1982) "*Parlamentar rejim modelini*" öngörmüştür.

1982 Anayasası ile getirilen model uzun süre kamuoyunda ve siyasal çevrelerde "*Yarı Başkanlık Sistemi*", "*Başkanlı Parlamenter Rejim*" olarak adlandırılmış olsa da, klasik bir Parlamenter rejim modelinden uzak değildir.

Esasen, 1982 Anayasası'nın yapılması sırasında, siyasal iktidarı elinde bulunduranların amaçları, güçlü ve yetkili bir Cumhurbaşkanı'nın çevresinde biçimlenen bir siyasal rejim oluşturmaktır.

Ancak, Anayasa'nun nihai metninde yer alan kurumlar, yetkiler ve ilişkiler ağı, söylenildiği gibi, kendi "*iktidar alanına sahip bir yürütme organının*" liderliğinde bir "*Yarı Başkanlık Sistemi*" ya da bir "*Amerikan modeli*" oluşturmaktan çok uzak kalmıştır.

Cumhurbaşkanı'nın meclis tarafından seçimine ilişkin düzenleme (m. 102) Cumhurbaşkanı'nın, her ne kadar psikolojik olarak bir Cumhurbaşkanı görünümünü doğuracak biçimde, uzun bir liste halinde sayılmışsa da, yetkilerine ilişkin 104. maddede ve ilgili diğer düzenlemeler, parlamenter rejim türünden

SÜHEYL
BATUM'UN
KONUŞMASI

farklı bir rejim oluşturmak için yeterli olmamıştır. Nitekim 1958 Anayasası'nın Fransız Cumhurbaşkanı'na sağladığı doğrudan seçimle gelmenin getirdiği demokratik meşruiyet olgusu yanı sıra, Fransız Anayasası'nın 8, 9, 10, 11, 12 ve 16. maddelerinin verdiği "Cumhurbaşkanı'nın iktidar araçlarını" oluşturan hukuksal yetkiler, 1982 Anayasası'nın 104. maddesi ile de Türkiye'de Cumhurbaşkanı'na tanınmamaktadır.

Bu anayasal düzenlemelerin yanı sıra, 1982 sonrası uygulanan seçim sistemleri ve bunun sonucunda (ve etkisi altında) yeniden şekillenen partiler sistemi, siyasal rejimin genel olarak, Parlamenter rejimden farklılaşmasına olanak tanımamıştır.

Özellikle 1989 sonrası döneminde (Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanlığı dönemi), bir süre için Cumhurbaşkanı'nın çok yetkili ve güçlü bir konuma gelmiş olması, anayasal, hukuksal bir durum değildir. Tam tersine "hukuk dışı, siyasal hatta arızı bir durum" olarak değerlendirilebilir. Bu konum ise, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, iktidarda bulunan partinin lideri olmasından, Türkiye'deki parti liderliği olgusundan, diğer bir söyleyişle, var olan partiler sisteminden kaynaklanmıştır.

Nitekim 1991'de yapılan seçimler sonrası, özellikle cumhurbaşkanı tarafından, "Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Rejimine" geçiş yönünde tezler ortaya atılmış olması tesadüfi değildir.

Bu tartışmaların, arayışların temelinde de bu gerçek yatmaktadır; Parlamentoda farklı çoğunluğun var olması durumunda, "güçlü ve yetkili bir Cumhurbaşkanı" yönündeki beklentiler, var olan hukuksal düzenlemelerle uyumlamamaktadır. Ve Cumhurbaşkanı, 1982 Anayasası'nın kendine tanıdığı anayasal yetkilerle (m. 104), iktidardaki partinin ya da partiler bloğunun temel tercihlerinden farklı bir siyaset oluşturma gücüne sahip olmamaktadır.

2. Parlamenter Rejimin Fizyonomisi

Görüldüğü üzere, Türkiye'de, ilk yazılı anayasanın ortaya çıkmasından yana, kısa istisna dönemleri dışında ve çok partili düzene geçişi sağladıktan sonra da, sürekli olarak uygulanan siyasal rejim türü, parlamenter rejim olmuştur.

Tüm siyasal rejimlerde, onları tanımlayan bir özellik olduğu gibi, parlamenter rejimin de belirleyici özelliği olan, "hükümetin yasama organının güvenine sahip olması ve bu nedenle yasama çoğunluğunun önünde sorumlu olması ilkesi" Türkiye' de uygulanan siyasal rejimlerinde tamamen niteliğidir.

Hükümetin parlamentoda beliren çoğunluğun iradesine bağımlı olması olgusu, rejimin işleyişini, siyasal partilerin işleyişini, diğer bir söyleyişle "partiler sistemine" sıkı sıkıya bağlamaktadır; mecliste beliren parti (ya da partiler) çoğunluğu, hükümetin arkasında olduğu takdirde, sistem rahatlıkla işlemekte, tersi bir sonuç olması yani mecliste güçlü bir çoğunluğun bulunmaması ya da hükümete karşıt bir çoğunluğun elinde olması durumunda ise, sistem sıkıntılı, "krizli" bir sistem olarak işlemektedir.

Bu işleyiş biçimi, Carre de Malberg'in değerlendirmesi ile, Parlamenter sistemin "monist" bir sistem olmasından kaynaklanmaktadır. Rejimin tüm siyasal kurumları tek meşruluk kaynağından; meclis seçimlerinden bu seçimler sonucu oluşan çoğunluktan beslenmektedir. Hükümet ve Başbakan kendi güçlerini, bu çoğunluğa dayanmak suretiyle elde ederler. Cumhurbaşkanı, genelde bu çoğunluk tarafından seçilir.

Sistemin işleyişindeki kilit unsur, mecliste beliren bu çoğunluk ve onun iradesidir.

Monist bir işleyiş ve kurumlar ilişkisine dayanan Parlamenter rejimin sağlıklı ve iyi işleyebilmesi ise, bir takım koşulların var olmasına, gerçekleşmesine bağlıdır.

Her şeyden önce şunu belirtmek gerekir ki, Parlamenter rejim, işleyişindeki özellikler ve kilit unsurlar nedeniyle, anayasa mühendisliği yolu ile elde edilmesi mümkün olmayan bir rejim türüdür. Sadece anayasal kurallar düzenlemek suretiyle, parlamenter rejimin sağlıklı işleyişini gerçekleştirmek olası değildir.

Parlamenter rejimin, modele uygun işleyişi, mecliste beliren çoğunluk olgusuna, ülkedeki partiler sistemine, geçerli siyasal davranış özelliklerine, kısaca, hukuksal düzenlemeler

SÜHEYL
BATUM'UN
KONUŞMASI

dışında birçok siyasal, sosyal hatta kültürel faktörün bir arada bulunmasına bağlıdır.

Bu faktörler yeterli olduğu takdirde, parlamenter sistemin kurulduğu ve gerçek anlamda işlediği “İngiliz modeline”, “İngiliz Parlamentarizmi’ne” yaklaşmak mümkündür.

Bu faktörlerin bulunmaması, patoloji durumunda ise, sistem işlememekte, “krizli yönetim anlayışı” Parlamenter rejim uygulamasının yerini almaktadır. IV. Cumhuriyet Fransası’nın da, 1990’lar öncesi İtalyası’nın da, Türkiye’nin yaşadığı sorunlarında önemli bir bölümünün nedeni budur. Bu eksikliklerin ise, sadece “Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm” (parlamentarisme rationalite) düzenlemeleri ve uygulamaları ile giderilmesi mümkün olmamaktadır.

Türkiye’de olduğu gibi, siyasal sistemin tek merkezli olarak işleyen yapısı (diğer yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri gibi iktidarı paylaşan kurumların yokluğu ya da etkisizliği nedeniyle), siyasal partilerin özellikle lider kadroların isteklerine bağlı bir parlamento, parçalanmış bir parti sistemi, partilerin hareket kanallarını tıkayan koyu bir clienteliste ilişkiler zinciri sağlıklı ve krizlerle dolu bir işleyiş ve bu nedenle ülkenin sorunlarına siyasal çözümler getirmedeki yetersizlikler, “parlamenter rejimi” klasik modelinden uzaklaştırmaktadır.

Bunun yanı sıra, yukarıda da belirtildiği üzere, toplum-devlet arasındaki ilişkileri, yurttaş-devlet arasındaki, hatta bunların kendi içlerindeki ilişkileri, tutarlı bir temele, işleyişe ve hukuka bağlayamamış bir ülke olan Türkiye, bu sıkıntıları fazlasıyla yaşamaktadır ve bu nedenle, siyasal rejim arayışları ve tartışmaları da son bulmamaktadır.

Diğer bir söyleyişle, Türkiye’de ilk Anayasa’nın kabulünden itibaren, istisna dönemleri dışında sürekli uygulanan “parlamenter rejim”, monist yapısı nedeniyle, her zaman için siyasal sorunlarla yaşamımıza neden olmuş, ya da en azından parlamenter rejimin işleyişini bozan sorunlarla (partiler yapısı, clientelist ilişkiler, liderler sultanı olarak adlandırılan parti içi demokrasi eksikliği gibi) çözüm getirmekte etken olmamıştır.

Bu nedenle, Türkiye'de parlamenter sistemin dışında bir siyasal sistem aranmaya başlanmış ve yeni siyasal sistem arayışlarında özellikle iki siyasal sistem üzerinde durulmuştur.

Yeni siyasal sistem arayışlarının kaynağında yer alan iki sistemden bir tanesi, daima ABD'de mükemmel bir biçimde uygulanan "*Başkanlık Rejimi*" olmaktadır. Nitekim, Türkiye'de de, dönem dönem bu rejim türü ve özellikleri tartışmaya açılmış ve gündemin temel konularından biri durumuna gelmiştir.

Tartışma ve arayışların diğer gözde konusu ise, Fransa kanalı ile yayılan ve M. Duverger'in deyimi ile "*Yarı-Başkanlık Rejimi*" olarak adlandırılan rejimdir. Bu rejim türü de, Türkiye'de çok tartışılan ve siyasal alandaki temel sorunlarımıza çözüm getirebileceği ileri sürülen sistem olarak göze çarpmaktadır.

Çok kısaca belirlemek gerekirse bu iki rejim türünde de, temel kurgu devlet içerisinde, yasama ve yürütme organlarının (Başkanlık Sisteminde), ya da yürütme organının içerisinde Cumhurbaşkanı ile Başbakan'ın (Yarı-Başkanlık Sistemi'nde) ayrılığına, ayrı seçimlerle iş başına gelmelerine, ayrı ve önemli yetkilerine dayanmaktadır. Dolayısıyla siyasal rejim türleri arasında başbakanlık ya da özellikle yarı-başkanlık sistemini kabul eden ülkeler, bu kurguları gerçekleştirmek suretiyle, belirli hedefleri gerçekleştirmek amacına yönelmişlerdir.

Nedir bu hedefler, ya da amaçlar? ya da Türkiye'de ne olmalıdır?

Bu hedeflerin ya da amaçların belirlenmesi, Türkiye'de siyasal rejimin "*Yarı-Başkanlık*" yönünde değiştirilmesi ya da değiştirilmemesi yönündeki tercihinin de dayanacağı ana noktaları oluşturacaktır.

Her şeyden önce, uygulandığı ülkelerde; özellikle de siyasal platforma yayıldığı temel ülke olan Fransa'da yarı-başkanlık sistemi "*partiler sisteminin*" yetersizliklerine bir çare olmak amacıyla uygulanmaya başlanmıştır.

Tüm siyasal rejimler, sadece getirdikleri anayasal kurgu ile değil, o ülkede geçerli olan "*partiler sistemi*", hatta yine geçerli

SÜHEYL
BATUM'UN
KONUŞMASI

olan “seçim sistemi” bir arada okunduğunda, gerçek anlamını ve işleyişini göstermektedir. Dolayısıyla “partiler sistemi” bir siyasal rejimin anlaşılması mutlaka değerlendirmeye alınması gereken unsurdur.

Bunun yanı sıra “partiler sistemi”, ya da partiler sisteminin zaafı, karar alamayan bir siyasal iktidara yol açan bir “partiler sisteminde” kurtulmak için De Gaulle ve Fransız siyasal yaşamı “Yarı-Başkanlık Sistemi’ne” geçmiştir. Bu suretle, partiler iktidarı yanı sıra, güçlü, yetkili ve hukuksal yetkilerle kendine özgü bir iktidara sahip olan bir Cumhurbaşkanı etrafında biçimlenen, iki iktidarlı bir siyasal rejim benimsemiştir. Çünkü güçlü cumhurbaşkanlığı kurumu; Fransa’da dağılmış, bölünmüş ve güçsüz partilere dayanan “parti sisteminden”, güçlü, iki bloklu bir partiler sistemine geçişi sağlamıştır. Cumhurbaşkanı’nun etrafında toplanan formasyonlarla, ona karşı olan bloğun ortaya çıkmasından bu kutuplaşma (polarisation) Fransa’daki parti sisteminin tamamen değişmesi sonucuna yol açmıştır.

Benzeri bir gelişmenin peşindeki bazı ülkeler de -Yunanistan, Portekiz, yukarıda incelenen Doğu Avrupa örnekleri gibi- anayasal kurgularını “Yarı-Başkanlık Sistemi’ne” göre yapmışlardır.

Özellikle seçim sisteminin de değişmesi ile, partiler sisteminin aynı zaafı gösterdiği ülke olan Türkiye’de güçlü bir Cumhurbaşkanı ve ikili iktidar anlayışına dayalı Yarı-Başkanlık Sistemi’nin kabulü, belli bir bloklaşmayı ve dolayısıyla güçlü bir iktidar ve güçlü bir muhalefet ikilemini gerçekleştirebilir mi?

Böyle bir olasılığın varlığı dahi, yarı-başkanlık ve güçlü yetkili Cumhurbaşkanı şemasının tartışılmasını haklı, anlaşılır göstermektedir.

Yukarıda belirlendiği üzere, klasik Parlamenter rejim, “monist” bir sistemdir. Diğer bir söyleyişle iktidarı tüm kurumlar; Yasama, Hükümet, hatta Cumhurbaşkanı, yetkilerini tek bir kaynaktan; meclisten, meclis içindeki çoğunluktan, meclisteki çoğunluğu oluşturan parti ya da partiler grubundan almaktadırlar.

Türkiye'de "*partiler sistemi*" dağınık, bölünmüş, anayasal kurallara karşı kendi içlerinde demokratik olmayan esaslarla, yönetilen, "*lider kadrolarının egemenlik ve denetiminde*" siyasal partilerden ve bu partilerin kendi aralarındaki ve diğer ilişkilerinden kaynaklanmıştır.

Siyasal partiler "*liderler ve onların tercihlerine endeksli*" kurumlar biçiminde ortaya çıkmaktadır. Partiler sistemi, bu tür partilerin ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Bu partiler sistemi içinde, çoğunluğu oluşturan gruplar, hükümet, Cumhurbaşkanı dahil tüm siyasal kurumları oluşturmaktadır.

Dolayısıyla Türkiye'de tüm siyasal yaşam, "*liderlerine endeksli*" siyasal partiler etrafında bütünleşmektedir ve siyasal partiler, siyasal yaşamın meşru anlamda tek aktörleridir.

Çağdaş demokratik sistemlere baktığımızda, siyasal aktörlerin çoğunluğunu, "*çoğulculuğunu*" ve zaten sistemin bu "*kurumsal anlamda çoğulculuk*" üzerine kurulu olduğunu görürüz. Sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler, bu kurumsal çoğulculuğun yarattığı, farklı işlevi üstlenen siyasal aktörlerdir.

Bu çerçevede, senato ve ikinci meclisler olgusu da, devlet cihazı içinde kurumsal çoğulculuğu oluşturmaya, devlet iradesinin farklı kompozisyondaki kurumlar tarafından demokratik bir anlayış ve çoğulcu bir yapı içinde ifade edilmesini sağlamaya yönelik en önemli ve temel unsurlardan biridir. Türkiye'de de özellikle, ikinci meclisin anayasada tekrar yer alması, bu amaç ve kapsam çerçevesinde düşünülebilecektir.

Demokrasi rejimi, devlet iradesinin bu çoğulcu yapının aktörleri tarafından oluşturulmasını, biçimlendirilmesini gerekli kılar. Farklı siyasal aktörler, bu iradenin, siyasal iradenin oluşmasını sağlarlar, etkilerler ve bu farklı aktörler tarafından oluşturulan irade, sonuçta devlet iradesine, siyasal kararlara dönüşmüştür.

Bu sistem bu işleyiş, yukarıda belirtilen nedenlerle, Türkiye'de mümkün olmamaktadır. Çünkü Türkiye'de siyasal yaşamın siyasal aktörleri tetiktir; "*Liderlere endeksli parti ve partiler çoğunluğu*".

SÜHEYL
BATUM'UN
KONUŞMASI

Türkiye'de araya farklı iradelerin, ya da aktörlerin sokulması zorunludur. Sivil toplum örgütleri şu anda bu işlevi üstlenememektedir; yerel yönetimler etkisizdir; senato yoktur zaten varlığı durumunda da *"liderlere endeksli parti"* olgusu, onu da etkisi altına almaktadır.

Acaba, Cumhurbaşkanı'na ayrı bir iktidar tanımak, gerektiğinde partiler iktidarına ve iradesine karşılık; *"halka da"* sistemin içine dahil etmesini sağlayacak fesih, referanduma gitme gibi yetkileri ona vermek; bunun dışında gerektiğinde partiler iktidarı ile paylaşacağı alanda (dış politika, iç ve dış savunma gibi bazı önemli konularda) onu etkili kılmak, günümüzdeki monist sistemin tek aktörleri yanında daha çoğulcu bir nitelik taşıyacak bir yapının başlangıcını oluşturabilir mi?

En azından *"partiler iktidarı"* yanı sıra *"güçlü bir Cumhurbaşkanı'nun gerektiğinde 'halk' sistemin içine sokacak yetkileri (fesih ve referandum gibi) biçiminde ortaya çıkan iktidarı"* sistemin tek aktörlü, tek boyutlu olarak işlenmesinin bir ölçüde önüne geçebilir mi?

Böyle bir olasılığın varlığı dahi, yarı-başkanlık sistemi'nin tartışılmasını anlaşılır kılmaktadır.

Bunlar cevaplar değil, görüldüğü üzere sadece sorular!

Ancak önemli olan hedefdir. O da bugünkü tek aktörlü, tek boyutlu siyasal yaşam yerine demokrasinin gerektirdiği çok boyutlu, çok aktörlü, karşı iktidarlara bünyesinde yer veren, çoğulcu bir yapının kurulmasıdır.

Süheyl Batum arkadaşımıza teşekkür ediyoruz.

Sayın Batum, Türkiye'deki parlamenter sistemin işlemeyişinde iki temel gerekçe gösterdi ve bunlar, toplumun çoğunluğunca, zannediyorum burada olanların bir çoğunda da paylaşılan şeyler, partilerin lider kadrolarının egemenliğinde ve denetiminde olması, meşhur liderlik sultanı. İkincisi, partiler dışında sistemi etkileyen çoğulcu bir kurumsal yapının yokluğu; sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler ... Bu da bizim 1982 Anayasası'nın azizliği. Bu, 1995 değişikliklerinde biraz aşıldı.

Ben, şunu sormak istiyorum; bu iki şeyin olduğu bir ülkede hangi siyasal sistem başarılı olabilir? Yani lider sultanı varsa, bu

kırılmıyorsa; partiler dışında Süheyl Batum arkadaşım “*monist sistem*” dedi -hiçbir güç- tabii -resmi güçleri kastediyorum ben de- çoğulcu kurumsal yapılanma, yerel yönetimler, -örgütlü toplumu kastediyorum- etkileyemiyor ise, bu ülkede yarı başkanlık sistemi nasıl başarılı olur? Sayın Bockel de bunu söyledi; “*Fransa da böyle başarılı oluyor*” dedi. Ben de demin vurguladım; Fransa’da Cumhurbaşkanı ve meclis çoğunluğu aynı partiden olduğu zaman, onu durduracak sivil toplum örgütleri var, güçlü bir demokrasi bilinci var. Belki parti disiplini orada da var; ama bizim ölçülerde değil, lider sultanı ölçülerinde değil, sorun burada zaten. Yani Türkiye’de bu iki şey varsa, bu iki şeyin olduğu yerde zaten başkanlık sistemini saf dışı bıraktı, -arkadaşıma katılıyorum- Amerika’ya özgü bir modeldir. Yarı başkanlık sisteminde bu iki şey çok daha olumsuz sonuçlar doğurur. O halde Türkiye’nin temel sorunu, bunları gidermektir; yani partiler sistemi, seçim sistemleriyle ilgilidir, onu sorgulamak gerekir.

Bir de konuşmamın başında söyledim; Türkiye’de rejim değişikliği istikrar adına isteniyor. Bu istikrar nedir; hükümet istikrarı mıdır, siyasal istikrar mıdır? Hükümet istikrarını sağlamak içinde parlamenter sistem içerisinde seçim sistemleriyle oynarsanız, hükümet istikrarını sağlarsınız; 1946-50 arasında olduğu gibi, şahane bir hükümet istikrarı. Peki siyasal istikrar sağlandı mı? Niye 27 Mayıs’a geldik; bu soruyu sormak lazım. O halde, aslolan, siyasal istikrara bağlı hükümet istikrarıdır. Onun arkasında çok çok geniş bir toplumsal desteğin olduğu, örgütlü bir toplum desteğinin olduğu ve örgütlü toplumun parlamento ya yansıdığı çoğulcu yapılanmadaki bir siyasal istikrardır. 1982 Anayasası’nın bu yönden eksiklerini söyledim. 1982 Anayasası çok eleştirilebilir; ama en ehveni şer yönü, kurduğu hükümet sistemidir. Cumhurbaşkanı’nun yetkilerini tek başına mı, hangilerini kullanacağı konusunda bir belirsizlik vardır. Tamam, bu eleştirilecek yönüdür; ama bakın, 1991 seçimlerini saymıyorum, o Doğru Yol Partisi-SHP’ye özel koşullarda bir araya geldi, bir yerde 12 Eylül öncesinin günahını çıkarmaktı. Ama 1995 ve 1999 seçimleri sonrası, önce Ana-Yol, sonra Refah-Yol, sonra Ana-Sol-D, daha sonra DSP Azınlık Hükümeti’ni kuran bir

SÜHEYL
BATUM'UN
KONUŞMASI

sistem, daha ne isteniyor? Yani, bunu anayasal sistem sağlıyor. Ne sağlıyor; işte Anayasa'daki fesih yetkisi. Diyor ki, -bu 45 gün de uzundur, düzeltmeler yapılabilir- "45 günde hükümeti kuramazsanız, seçimlere gidilir." Türkiye'de yüzde 21-23 oylarla 1995-1999 yılları arası hükümetler çıktı. 1999 sonrası üç partili hükümetler var; yani sistem hükümet çıkarıyor, sistem istikrar sağlıyor. Sorun nerede? Sorun partilerin istikrarsızlığında, sorun örgütsüz toplumda, sorun çoğulcu yapılanmanın yokluğunda. O zaman birileri resmi ya da gayri resmi yönetimi ele alıyor. Bu bakımdan, benim kanaatimce, sistemden çok, -Süheyl Batum arkadaşım da zaten buna katıldı- meselenin bu yönü üzerinde değerlendirme yapmak gerekir diye düşünüyorum.

Şimdi son olarak Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Öğretim Üyesi Erdal Onar arkadaşımızı dinleyelim. Zannediyorum onun da önerileri olacaktır. Ondan sonra tekrar birlikte değerlendirme imkanımız olacak.

ERDAL ONAR'IN
KONUŞMASI

Doç. Dr. Erdal Onar (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi): (Prof. Dr. Erdal Onar tarafından tebliği gözden geçirilmiş ve güncelleştirilmiş olduğundan makaleler arasında yayınlanmaktadır.)

Oturum Başkanı

Sayın Erdal Onar'a teşekkür ediyoruz.

Dinleyicilere söz vermeden önce, ben de birkaç cümle söylemek istiyorum. Erdal Onar'ın görüşlerine aynen katılıyorum, zaten baştan beri aynı paralellikte, aradaki müdahalelerim böyleydi. Türkiye'de özellikle aranan açıdan istikrar arıyorsak, bunu da sadece devamlılık olarak düşünmememiz gerekir; etkinlik onun kadar önemlidir, yani o hükümet parlamentodaki çoğunluğuyla kanun yapabilmelidir. Amerikan sisteminde bunun olamayabileceğini söyledi; Başkanla parlamento farklı çoğunluklarda olduğunda sistem tikanır. Oysa parlamenter sistemde, hükümet olduğu sürece, parlamento çoğunlu da olacaktır. Sayın Onar'ın söylediği, Almanya'daki ve İspanya'daki kurucu güvensizlik oyu, bu konuda daha

garantici bir yaklaşımdır. Diyor ki, *"bulun yeni Başbakanı, düşürün hükümeti."* Tek oylamada eski Başbakan düşerken, yeni Başbakan güvenoyu almış oluyor. Bu modelde hiç hükümete kalmanız mümkün değil. Bu modelin ilk yararı hükümet olduğu için, parlamentoda çoğunluğu da var, yani etkin olma ihtimali de var, İkinci yararı ise, başkanlık sisteminde kazanan hep kazanıyor, kaybeden hep kaybediyor; 4 yıl bekliyorsunuz. Bu, özellikle plüralist, çoğulcu yapıli toplumlarda, -Türkiye gibi- insanları umutsuzluğa itme özelliğine sahiptir. Oysa parlamenter sistemlerde koalisyonlara o kadar olumsuz bakmamak gerekir. Koalisyonlar, farklı görüşlerin iktidarı ele geçirme fırsatını yakalama ve sisteme bağlı kalmalarını sağlama özelliği de taşır. Dolayısıyla *"kazanan hep kazanmıştır, kaybeden hep kaybetmiştir"* formülü parlamenter sistemde yoktur ya da daha zayıftır; çünkü her an yeni koalisyonlar, yeni oluşumlar ihtimali vardır. Bu da Türkiye gibi çoğulcu yapılanması olan ve böyle devam edecek olan ülkede, siyasal partileri sisteme bağlı tutan önemli bir fonksiyon yerine getirecektir diye düşünüyorum.

Son olarak, Anayasa ile ilgili, 5 artı 5'in ben de son derece yanlış olduğu kanaatindeyim, bu 24'e geri dönüştür, bunu neden yaptığımızı anlayamıyorum. 5 artı 5, Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğu kadar, parlamenter sistemlerdeki tarafsız Cumhurbaşkanı için önemli bir unsurdur. Aksi halde, parlamentodaki çoğunluklar, -iki arkadaşım da söylediler- kendi Cumhurbaşkanı'nu seçecektir, bu 24 demektir. O bakımdan 5 artı 5 yanlıştır; yani parlamentonun seçim dönemiyle Cumhurbaşkanı'nın seçim dönemi koşutluğu, parlamenter sistemde tarafsız Cumhurbaşkanı'nu engelleyen olumsuz bir değişim olacaktır. İkincisi, Cumhurbaşkanı'nın yetkileri 1982 Anayasası'nda bana göre de sınırlanmalıdır, ayrıca belirginleştirilmelidir. Esasen 1982 Anayasası'nın Danışma Meclisi metninde, Cumhurbaşkanı'nın hangi yetkileri tek başına kullanacağı vardı. Milli Güvenli Konseyi, Danışma Meclisi'nin metninde, iki maddeyi birleştirirken bunları birbirine karıştırdı ve şimdiki hüküm ortaya çıktı, şimdi bir belirsizlik var; hangileri Cumhurbaşkanı tek başına kullanır, hangileri kullanmaz belli değil. Cumhurbaşkanı'nın yetkileri, ideal olan, krala yakın

ERDAL ONAR'IN
KONUŞMASI

olandır dedim, sembolik yetkilere sahip olmalıdır. Elbette ki parlamento seçse dahi, bir takım yetkileri olacaktır, Almanya örneği gibi; fakat bu mütevazı sembolik yetkileri olmalıdır ve kesinlikleri hangileri tek başına kullanılabilceği belirtilmelidir ki, ilerde –bugün olduğu gibi– bir yetki sürtüşmesi söz konusu olmasın diye düşünüyorum.

Efendim, sanıyorum konuşmacıların değerlendirmeleri burada sona erdi. Şimdi birde dinleyicilerden soru sormak ya da düşüncesini ileri sunanlardan –zannediyorum Oturum 13.00’da bitiyor, bir 40 dakikamız var– bu süre içerisinde soruları alalım.

Buyurun.

TARTIŞMA

Mustafa Yıldız (Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi): Bu fırsatı bana verdiğiniz için teşekkür ederim sayın Başkan. Benim hem bir soru ve sorun ortaya atma, bir de buna çözüm önerme şeklinde bir açıklamam olacaktır.

Parlamente sistemlerde yasa yapılırken, parlamento içi uzlaşmazlık, anlaşmazlık için bir çözüm öngörülmüştür. Bu çözüm anayasa yargısı çözümüdür. Parlamentodaki azınlık yasayı benimsemediği takdirde, Anayasa Mahkemesi’ne gidebilir ve orada bir tıkanma söz konusu değildir. Ancak parlamente sistemlerde kurumsal çoğulculuğun bir başka organı yürütmedir. Yürütme içinde bir kriz olduğu zaman; ki sanıyorum tüm konuşmacıların üzerinde yoğunlaştıkları konu budur, aslında yürütmenin yasamaya dayandığı, yasama çoğunluğuna dayandığı ve Cumhurbaşkanı’yla bir çekişme halinde tıkanıklığın olduğunu belirtmeye çalıştılar ve bunu çözmek için yarı-başkanlık, başkanlık ve parlamente sistemler üzerinde duruldu.

Bence yürütmenin iki başı arasında, Cumhurbaşkanı’yla Başbakan arasında bir uzlaşmazlık, bir kriz olduğu zaman, çözüm iki şekilde gerçekleşebilir: bunlardan bir tanesi, kanun hükmündeki kararname krizinde olduğu gibi olmuştur, yürütmenin Bakanlar Kurulu geri adım atmıştır, onu yasalaştırmak suretiyle o önerilerini, kanun hükmünde kararname şeklinde dönüştürmek suretiyle çözümü siyasal alanda gerçekleştirmek

istemmiştir. Eğer yürütmenin bakanlar kurulu kanadı ısrar etseydi, o zaman bir tikanıklık olacaktı. İşte orada bir çözümsüzlük söz konusudur. Bana göre çözüm, yargısaldır; yürütme organı içinde de bir uzlaşmazlık olduğu takdirde, onun çözüm yeri yarı başkanlık sisteminde de olsa, parlamenter sistemde de olsa, yargısal olmalıdır, Anayasa Mahkemesi yoluyla bu çözüm gerçekleştirilmelidir.

Az önce siz de söylediniz; Cumhurbaşkanı'nın yetkileri somutlaştırılmalıdır ki, uzlaşmazlık ortaya çıkmasın, tartışma çıkmasın. Ne kadar somut olursa olsun, bir Cumhurbaşkanı direndiği takdirde, karşı taraf, yeni Bakanlar Kurulu da direndiği takdirde, bir kilitlenme söz konusu olacaktır. Bunun çözüm yolu, parlamento içindeki çözümsüzlükte olduğu gibi, Anayasa Mahkemesi olmalıdır. Anayasa Mahkemesi'ne yürütme içinden, organ içi çözümsüzlüğü organ içi çözüme dönüştürmek için Anayasa Mahkemesi devreye sokulmalıdır.

Teşekkür ederim.

Oturum Başkanı

Sayın Mustafa Yıldız, soru değil, ek açıklamalarda bulundu.

Başka söz hakkı almak isteyen?

Yalnız ricamız, bir tebliğe dönüşemese iyi olur; çünkü daha fazla insanların soru sorma imkanı olabilsin diye düşünüyorum.

Av. İsmet Güneş (Van Barosu): Sayın Batum, siyasal iktidarın paylaşımını açıklarken, siyasal iktidarın yargı tarafından da paylaşılmasını, giderek denetlenmesi tümcesiyle birlikte paylaşımını belirtti. Ancak doğrusu Sayın Batum'un bu değerlendirmesine katılmayı kendi açımdan olanaklı görmüyorum; şöyle ki: Türkiye de yargının içinde, yargı erkinin içinde halk yoktur. İçinde halkın olmadığı bir gücün siyasal iktidarı denetlemesi, onun gücünü paylaşması kabul edilemez. Esasen yargı erkinin içinde savunmanın da bulunmadığı, hem fiilen, hem de anayasamız açısından bulunmadığı da

TARTIŞMA

buna eklendiğinde, siyasal iktidarın yargı tarafından da, yargı ile de denetlenmesi ve gücünün yargıyla paylaşılması kabul edilemez. Ben, sorumu sormadan önce şunu da ilave etmek istiyorum ve bu kurultaya katkı olması bakımından belirtmek istiyorum: Kanımca, tartışılması gereken, demokrasinin eksiksiz işlemesi bakımından tartışılması gerekir; liderler oligarşisine son vermek, böyle bir oligarşi sona erdiğinde, zaten parlamento siyasal iktidarı denetleyecektir. Diğer taraftan en önemli olgu, askerlerin siyasal otoritenin tartışılmaz kontrolüne alınması gereğidir. Eğer bu Anayasa Kurultayı bir fayda sağlayacaksa, yapılacak anayasa çalışmalarında bu zeminde oluşan fikirler orada ele alınacaksa yararlanılacaksa; Türkiye bağlamında en önemli konunun, gelişmiş tüm demokrasilerde olduğu gibi, askerlerin siyasal otoritenin mutlak kontrolüne, ama mutlak kontrolüne alınması gereğidir. Siyasal iktidarı denetleyecek tek gücün de ancak halk olduğu unutulmamalıdır. Bu noktada, askerlerin siyasal otoritenin kontrolüne alınması noktasına Sayın Batum'un görüşlerini almak istiyorum.

Teşekkür ediyorum.

Prof. Dr. Süheyl Batum (Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı): Yıllardan beri Türkiye'de siyasal rejim tartışılıyor; *"Bu siyasal rejim içerisinde Cumhurbaşkanı'nın rolünü arttıralım mı, yarı Başbakanlık mı, Başbakanlık mı, siyasal sistem ne olsun"*, bunları tartışıyoruz. Bugün geldiğimiz nokta şu; Meslektaşlarımdan da bir bölümü, buna katılıyor; diyorlar ki, *"Siyasal sistem içinde Cumhurbaşkanı'nı bugün olduğundan biraz daha geri çekelim; yani Anayasadaki yetkilerini daha da azaltalım."* Bana göre iktidarın da -siyasal sistem içinde bugünkü konjonktür nedeniyle somut veri olarak görüyorum- öne sürdüğü çözüm Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini azaltmak. Ancak, onlar aynı yerden yola çıkıyorlar demiyorum, ama somut veri olarak karşımdaki, Cumhurbaşkanı'nın siyasal sistem içindeki rolünü bir de üstelik süresini 5 artı 5 gibi, siyasal sistemin içinde tamamıyla siyasal iktidarla beraber kaynayacağı formülasyon içine hapsedmek. Bu somut veriden yola çıktığım zaman, siyasal rejim tartışmaları bugün için bence doğru değildir. Cumhurbaşkanı'nın siyasal sistem içerisindeki rolünü *"Anayasa'daki*

yetkilerini daha da azaltalım" formülü, bana göre bugün geçerli olan veya gerekli olan bir formül değildir, farklı görüşlerin olması gayet doğal. Kurucu güvensizlik oyu harika bir formül; ama bugün bizim sorunumuz, kurucu güvensizlik oyu değil. O, rasyonelleştirilmiş parlamenter rejimin yöntemlerinden bir tanesidir. Belki 1961 Anayasası döneminde bunu tartışsaydık, çok etkiliydi. Onu ekleyebiliriz, *"ekleyelim"* demiyorum; ama bugün hükümetler, hiç öyle 1961 Anayasasında olduğu gibi aylarca süren krizler haline dönüşmüyor. Anayasa'daki bir formül öyle veya böyle hükümet krizlerinin çok fazla sürmemesini, sonuç itibariyle partilerin belli bir noktada uzlaşması sonucunu doğuruyor. Siz 82'den beri hiç aylarca süren, böylece devrildiği için yeniden hükümet kurulamaması ve bu nedenle ayların geçirildiği bir kriz biliyor musunuz ki, bunlara çözüm olarak şimdi kurucu güvensizlik oyunu getirelim? Ben, somut veriler üstünden yola çıktığım için, kurucu güvensizlik oyu bugün için harika bir formül; ama bugünün sorunlarına çözüm getirebilecek bir formül değil diye görüyorum.

Birinci çözüm şu; *"Olduğu gibi bırakalım, parlamenter rejim devam etsin, bir gün kendini düzeltir."* İkinci formül şu; Hükümet de öyle veya bunu istiyor; *"Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini azaltalım ve de Cumhurbaşkanı'nı da zaten 5 artı 5 formülüyle her meclisin kendi iktidarını seçebileceği bir Cumhurbaşkanı haline dönüştürelim."* Ben ona karşılık diyorum ki, sorun bu değil, bence tam tersi. Amacım da şu; Evet, ben sevgili meslektaşımızın söylediği gibi, siyasal iktidarı denetlemek ve paylaşmak dedim. Çünkü bana göre denetlemek mutlaka sonuç itibariyle paylaşmayı getiriyor. Sivil toplum örgütleri de mutlaka başka yoldan etki ederken bir yönden iktidarı paylaşıyorlar. Bence günümüzde demokratik sistemin özelliği tek başına seçimle gelmek değildir onun çoğulcu katılımcı bir şekilde kullanılmasıdır. Bu nedenle, -ben yine aynı kanaateyim- demokratik sistemde yargı, demokratik sistemde sivil toplum örgütleri siyasal iktidarı denetlerler, etkilerler ve o yüzden siyasal iktidarın, iradenin oluşumuña katılırlar; yargıyı bu anlamda kullandım. İşte bu yönden diyorum ki, Cumhurbaşkanı'nın yetkileri değiştirilebilir. Denetimi yönünden hiç tartışma yok,

TARTIŞMA

ben de aynı şeyi söyledim mutlaka denetlenmelidir; hele yetki veriyorsanız denetlenmelidir. Ancak, gerektiğinde halkı siyasal sistemin içine sokabilecek bir takım yetkiler Cumhurbaşkanı'na verilmeli. Aynı zamanda arbit, hakem rolünü oynayacağı, belirli atamalarda kararnamelemlerin imzalanmasındaki, -yani iç politikanın belirli alanlarındaki yetkileri muhafaza edilmeli-, hatta hatta atama alanlarındaki yetkileri kesinlikle geri alırmayacak şekilde devam ettirilmelidir; Cumhurbaşkanı bu yetkileri nasıl kullanıyor nasıl kullanmıyor diye.

Cumhurbaşkanı'na yetkiler, kişiliklerine bağlı olarak verilmesi gerektiği kanaatinde değilim, mutlaka statü olarak, makam olarak bir yetkiyi tanırırsınız, o yetkiyi kullanacak kişinin kişiliğinden bağlı olarak denetimini mutlaka getirirsiniz, hukuk içinde kalması için. Ancak, ben, sistemin içinden Cumhurbaşkanı'nun mutlaka ciddi bir hakem rolünü oynayacağı bir konumda yer alması gerektiği kanaatindeyim. En azından Türkiye'de siyasal sistem diğer katılım kanallarını açmıyaya kadar. Aksi ne oluyor? Yine söylüyorum; kanun hükmünde kararname krizinde de çıktı, af konusunda da çıktı, her konuda da çıkabilir.

Çok enteresan bir şey; Cumhurbaşkanı'nun bugün için kurucu güvensizlik oyununun getirilmesiyle önlenecik bir çözüm olduğu kanaatinde değilim. Sayın Başbakan, kanun hükmünde kararname krizi sırasında şunu söyledi: Dedi ki, *"Merak etmeyin, bu yetkileri alacağız; ama hepsini kullanmayız."* Başbakan'ın söylediği, hukuk devletinde hepsini alıp da şimdiden kullanmayacağı yetkileri Başbakana tanımaktan, bana göre denetimli, çerçevesi çizilmiş, siyasal iktidarı hakemlik rolüyle paylaşacak bir Cumhurbaşkanı'na yetkiler vermekten daha az tehlikeli değildir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı'nu bu sistemin içine katmak lazım. Tabii ki denetimli olacak, bunda hiç tartışma yok. Bu sayede, değerli arkadaşımızın söylediği gibi, Türkiye'de liderlere bağlı partiler olgusunun dışında ortaya çıkan tek faktör, Anayasa Mahkemesi'ni çıkartırsanız; Cumhurbaşkanı'nu çıkartırsanız, maalesef tek olgu askerler varmış gibi gözüküyor ki, bu da demokratik bir sistemde olması gereken bir çözüm tarzı değildir. Bunu da bana göre kurucu

güvensizlik oyu gibi, bugün için bir takım rasyonelleştirilmiş parlamenter rejim mekanizmalarıyla çözebilmek yeterli değildir. Ancak, üstüne basarak, vurgulayarak söylüyorum, –çünkü yanlış anlaşıldı herhalde– sorumsuz, denetimsiz, Cumhurbaşkanının istediği gibi kullanacağı yetkileri alması kanaatinde değilim; ama mutlaka ve mutlaka bu ortamda yetkilendirilmesi kanaatindeyim.

Oturum Başkanı

Teşekkür ederim.

Buyurun.

Yıldızhan Yayla (Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi): Belki bir çerçeveyici katkısı olur diye birkaç cümle söylemek istiyorum: Demokrasinin ne olduğunu biliyoruz, ayrıca tartışmaya gerek yok; ama bir şey daha biliyoruz ki, demokrasinin iyi işleyebilmesi için bazı zeminlere gerek var. Bu zeminler, tabii ülkeden ülkeye değişmekle beraber, bazıları ortak. Demokrasinin iyi işleyebilmesi için; ekonominin de iyi olması lazım, en azından gelir dağılımları konusunda önemli uçurumların bulunmaması lazım. Demokrasinin iyi işleyebilmesi için siyasi partiler olacak; ama rejim aleyhtarı önemli partilerin olmaması lazım ve tabii yine buna bağlı olarak, ülke bütünlüğünün de tehlike altında olmaması lazım ki, biraz evvel Sayın Batum'un söylediği yerel idareler, onların seçtiği kişiler yönetime katkıda bulunsun, katılımcı olunabilsin. Bütün bunların yeterince gerçekleşmediği yerlerde, demokrasi tabii ki bir amaç olarak hep var, üzerinde çalışılıyor; ama daha çok teknik, hukuki çözümlerle uğraşıyoruz. Bunun da faydası olduğuna inanıyorum; çünkü biraz evvel söylediğim bu zeminlerin gerçekleşmesi için zaman kazandıracak, o oluşuma doğru bizi götürecektir. Onun için bugünden yarına, bir günde, birkaç sihirli formülle bizim özlediğimiz demokrasiyi gerçekleştireceğimizi zannetmemek gerekir. Bu toplantıyı, bu kurultayı öyle kabul ediyorum; teknik hukuki sorunların çözüleceği veya bu çözümlerin kolaylaştırılacağı bir toplantı olarak kabul ediyorum.

Teşekkür ederim, böyle bir hatırlatma ihtiyacı duydum.

TARTIŞMA

Oturum Başkanı

Teşekkür ederim.

Buyurun.

Bir Fransız Konuk

Fransızca Soru

Merci Monsieur le Président. Roussillon est le Dayen de la Faculté du Droit de Toulouse. J'ai participé comme l'a dit le Professeur Bockel à l'organisation de colloque de Galatasaray l'an dernier. Et je tiens à féliciter les intervenants de ce matin pour la leurs exposés.

Le Professeur Onar a très bien souligné l'importance du consensus, et je vois qu'il y a un consensus à la tribune pour dire que le régime semi-présidentiel est inapplicable en tout cas et n'est pas souhaitable pour la Turquie. Je crois qu'il a parfaitement raison pour la raison très simple que le régime présidentiel, ça n'existe pas. Le concept du régime présidentiel existe. C'est un régime dans lequel un chef d'Etat élu au suffrage universel direct et un premier ministre. Mais dans la réalité, il n'y pas un régime semi-présidentiel. Le Professeur Bockel parlait de la situation de la Finlande, il en a parlé je crois aussi de la Moldavie, à part de quelques petits Etats dont comme l'Islande, l'Irlande ou l'Autriche. No, c'est très bien le premier ministre, le chancelier qui a le pouvoir, c'est la Chancelier Monsieur Schnussel qui a le pouvoir en Autriche. On sait très bien qu'au Portugal, c'est pas un régime semi-présidentiel en plus, parce que c'est le premier ministre qui a le Professeur Bockel a très bien pu montrer paradoxalement qu'en France il n'a plus le régime semi-présidentiel. Il a expliqué que lorsqu'il y a une coïncidence de majorité, le chef de l'Etat a un pouvoir absolu, supérieur à celui du Président des Etats-Unis, et en période de la cohabitation, c'est-à-dire de la différence de la majorité, le Président n'a aucun pouvoir et quand même le pouvoir en matières n'est pas une réalité. On le voit bien dans les sommets internationaux où le premier ministre est là, et

d'ailleurs la Constitution ne dit pas que le Gouvernement ne termine que la politique interne de la nation qui est la politique de la nation. Donc. Il n'a pas un régime semi-présidentel dans la réalité française et actuellement on est en train de réfléchir sur la troisième république présidentielle. En ce qui me concerne, moi je suis le partisan d'un régime parlementaire. Et la Constitution de 58 est parlementaire. C'est la pratique qui a changé. Vous savez, les espagnols lorsqu'ils parlent des portugais disent que c'est l'espagnol mal parlé. La cinquième République, c'est une Constitution de 58 mal appliquée. Donc je crois que pour la Turquie la solution est évidemment parlementaire. Mais le Professeur Onar'a très bien dit que sans doute il fallait instaurer des régimes de modalité de rationalisation du parlementarisme. Rationalisation, lorsque vous avez parlé de la notion de censure constructive allemande. On ne peut renverser le chancelier allemand qu'en élisant le successeur. Je crois que c'est une bonne chose. Oui, nous avons l'article 49(3); c'est la même chose. Quant à la démocratisation des institutions, je pense que j'ai élargi le problème. La démocratisation des institutions n'est passé pas par la critique systématique des partis politiques. Il n'y a pas une démocrative sans partis politiques. Sans doute que la démocratisation passera dans les années à venir par deux chemins: Un développement de la démocrative directe; mais essentiellement au plan local, sur les problèmes concrets, et deuxièmement ça passera par un partage territorial du pouvoir. Ce n'est pas par hasard si toutes les démocraties européennes sont confrontées à ce problème aujourd'hui. Que c'est pas le partage en Angleterre avec le pouvoir à l'Ecosse, au pays de Galles, à l'Irlande. Que ce soit le système espagnol de régionalisation. Italien, bien sûr, sans parler du fédéralisme allemand, ou belge. Et la France qui est le pays le plus centralisé est en de connaître ce problème. C'est le problème corse, mais ce n'est que le pis phénomène d'un problème plus large. Merci à tout le m'écouter plus long.

TARTIŞMA

Bir Fransız Konuk**Türkçe Açıklaması**

Teşekkür ederim Sayın Başkan. Profesör Roussillon Toulouse Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı. Bu konuda Profesör Alain Bockel'in geçen yıl Galatasaray Üniversitesi'nde düzenlenen Kongre'de söylediklerine katılıyorum. Bu sabahki konuşmacıları sunuşlarındaki zenginliklerinden dolayı tebrik etmek istiyorum.

Profesör Onar Konsensu'sun önemi çok iyi bir şekilde ortaya koydu ve görüyorum ki kürsüde yarı başkanlık rejiminin Türkiye için uygulanamayacağını ve bu rejimin pek de arzu edilebilir olmadığını söylemek için de bir konsensus var. Bence bu konuda çok haklı ve bunu da çok basit bir nedene bağlı olarak açıklayabilirim çünkü yarı başkanlık rejimi mevcut değildir. Yarı başkanlık rejimi kavram olarak mevcuttur. Bu rejimde Devlet Başkanı ve Başbakan doğrudan genel oyla seçilir. Ama gerçekte bir yarı başkanlık rejimi yoktur. Profesör Bockel Finlandiya'nın durumundan bahsetmişti, yine tahmin ediyorum Moldova'nın durumundan da söz etmişti, yine birkaç küçük devlet olan İzlanda, İrlanda ve Avusturya'nın durumundan da bahsetmişti. Hayır, Avusturya çok iyi, Başbakanları çok iyi, asıl iktidarı olan Başbakan Sayın Schunssel asıl iktidara sahip olan. Profesör Alain Bockel'in de bize çok iyi gösterdiği ve yine hepimizin de çok iyi bildiği gibi Portekiz'deki rejimde bir yarı başkanlık rejimi değil çünkü asıl iktidara sahip olan Başbakandır. Çoğunluk sağlandığı zaman devlet başkanı mutlak iktidara sahiptir, hatta bu Amerika Birleşik Devletleri Başkan'ının yetkisinden daha fazladır ve kohabitasyon söz konusu olduğu ve yine çoğunluk sağlanmadığı zamanda devlet başkanı hiçbir yetkiye sahip değildir yani bu durumda elindeki yetki gerçek değildir. Başbakanın bulunduğu uluslararası toplantılarda da bunu açıkça görüyoruz. Zaten anayasada hükümetin iç politika ile sınırlı olduğunu söylemiyor, ki bu iç politika zaten devletin politikasıdır. Fransız gerçeğinde de yarı başkanlık rejimi yoktur hatta şu anda üçüncü başkanlık Cumhuriyeti üzerine düşünmeye başlıyoruz. Bu konuda benim

fikrime gelirse, ben bir parlamenter rejim taraftarıyım. Ve 1958 Anayasası da parlamenterdir. Burada değişen uygulamadır. Bilirsiniz, İspanyollar Portekizce konuştuğu zaman bu İspanyol kötü konuşması deriz. Beşinci Cumhuriyet, 1958 Anayasası'nın kötü bir uygulamasıdır. O zaman Türkiye için de çözüm açıkça parlamenter rejimdir. Sayın Onar bize hiç kuşkusuz parlamenter sistemin akla uygun bir hale getirilmesi gerektiğini açıkça söyledi. Mesela Almanya'daki yapıcı güvensizlik oyunundan bahsettiğinizde şunu da belirtmek gerekir; Alman Başbakanın yalnızca halefini seçerek değiştirebiliriz. Sanıyorum ki bu iyi bir şey. Evet, bizim 49/3 maddemiz var, bu biraz aynı şey demek oluyor. Kurumların demokratikleştirilmesine gelirse, düşünüyorum ki sorunu biraz genişletmiş oluruz. Kurumların demokratikleştirilmesi siyasi partiler sisteminin sistematik olarak eleştirilmesinden geçmiyor. Siyasi partiler olmaksızın demokrasi olmaz. Hiç şüphesiz gelecek yıllarda demokratikleşme iki yoldan geçecektir: Doğrudan demokrasinin gelişimi, ama temel olarak yerel planda; somut problemler üzerinde ve ikinci olarak da ülkesel iktidarın bölüşümünden geçecek. Bu gün Avrupa demokrasilerinin bu sorunlarla karşılaşmış olmaları bir rastlantı değildir. Bunu her yerde görebiliriz, mesela İngiltere'nin İskoçya ile iktidarı paylaşması Galler'in İrlanda ile paylaşması gibi. İspanyol sistemindeki Bölgeselleşmeyi de örnek verebiliriz. Elbette İtalya'da aynı şekilde Almanya veya Belçika federalizmden hiç bahsetmiyorum bile. Ve en merkeziyetçi ülke olan Fransa'da şu anda bu sorunu yaşamakta. Bu Korsika sorunu ama bu sorun daha büyük bir problemin yalnızca küçük bir parçası. Beni bu kadar uzun süre dinleyen herkese teşekkür ederim.

Oturum Başkanı

Teşekkürler.

Buyurun.

Salondan.

TARTIŞMA

Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Burada görüşülen konu, demokratik parlamenter sistem. İşin özü; benim acizane kanaatimce, şu anda Türkiye’de parlamento, gerek anayasa hukuku bakımından, daha da önemlisi, şu anda yürürlükte bulunan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası hükümlerine uygun olarak kurulmuş mu? İkincisi, hakikaten bu modern anayasalara göre, hatta kendi anayasamıza göre, görevlerini yerine getiriyor mu? Bunun üzerinde durulması lazım. Türkiye’de demokratik parlamenter sistem, bence bu deyim doğru değildir; Türkiye’de antidemokratik partiler sistemi şu anda uygulanmaktadır.

Gerçekten şu parlamentonun oluşumuna gelince, 61 Anayasası’nın 55. Maddesi, şu andaki Anayasa’nın 67. maddesine göre, milletvekilleri doğrudan doğruya -şimdi Fransız meslektaşlarımızın da ifade ettiği gibi- direkt oylamayla, yani eşit ve direkt oylamayla oluşmamıştır. Direkt değil, bunu hepimiz biliyoruz; -itiraz eden olursa duymaktan memnun oluruz- parti başkanlarının daha önce ettiği kişilere, adaylara oy veriyorsunuz. Hatta bir seçim bölgesinde, karakter bütünlüğüne sahip, yetenekli, ülkeye ve ulusuna hizmet etmeye kendini vakfetmiş olan kimseleri dahi seçmek olanağına sahip değil. Nitekim seçim listesinden, “*şu partiden şu, öbür partiden bu hakikaten layık olur*” diye bir oy pusulası tanzim edemiyor. Böyle bir sistemde, siz nasıl demokratik parlamenter düzenden bahsedebilirsiniz? Bizde ki düzen, nasıl ki ekonomik kanun olan Gresham Kanununda, kötü para iyi parayı piyasadan kovar; Türkiye’de bugün bu rejim sistemi aynen bunun gibi bir çıkar şirketi olan siyasal partiler tarafından gerçekte vatanını, milletini seven, yetenekli, karakter bütünlüğüne sahip kimseler, siyasal arenaya girmelelerine imkan bırakılmıyor. İzninizle, bunlar çok önemli olduğu için söyleyeceğim; bu topluma çuvaldızı batırmadan olmuyor. Ben, bir hukukçu olarak, dünyayı yarım asra yakın bir süreden beri tanıyan bir kimse olarak, yabancı üniversitelerde de, hatta bunu Fransızca da söyleyeceğim, burada Fransız dostlarımız da var, “*De la chaque de nations unit a une meilleur organisation du monde*” altında ve 1962’de Pedon Yayınevi tarafından yayınlanan eserimiz de belli başlı üniversitelerde referans kitabı olarak

kullanılmakta, Harvard Law School gibi tanınmış fakültelerde de onların özel kataloguna girmişti.

Bu parlamentoda ki çalışma düzeni, dünya parlamentolarını yakından tanıyan bir arkadaşınız olarak, asla ve asla uygun değil. Bana lütfen söyleyiniz; bugünkü parlamentoda bir üye, istediği gibi, istediği kadar fikirlerini ortaya koyabiliyor mu?

Eğer bir kişi –sizler de dahil- söylese mutlu olacağım.

Teşekkür ederim.

Oturum Başkanı

Efendim, lider sultanın temel sorun olduğunu söyledik zaten.

Buyurun.

Prof. Dr. Ülkü Azrak (Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi): Teşekkür ederim.

Yarı başkanlık sistemi diye bir adlandırmayı tabii mecburen yapıyoruz. Yarı başkanlık sistemine taraftarım diye bir şey söylemedim. Yarı başkanlık sisteminin iki tane özelliği vardır; başkan seçimle gelecek, parlamento yanında ve Başbakan yanında ayrı bir seçimle gelecek, ikili seçim sandığı dedim, Sayın Bockel de söyledi. Bir de ikili iktidar anlayışı; yani partiler iktidarının kullandığı yanı sıra, Cumhurbaşkanı'nun kullanabileceği yetkilerden kaynaklanan, kendisine tanınmış bir iktidar alanı. İşte bu yetkileri de deminden beri söyledim. Cumhurbaşkanı'nun seçimle iş başına gelmesi, belli bir takım krizler yaratabilir. Ancak, benim üstünde durduğum şey, Cumhurbaşkanı'nun seçimle iş başına gelmesi değil; Cumhurbaşkanı'nun sistem içerisinde belli yetkilerin tanınması ve o yetkileri kullanabilmesi. O bakımdan yarı başkanlık sistemini savunuyorum demedim; başkanın olduğu, Cumhurbaşkanı'nun olduğu bir parlamenter rejim diyelim. Sayın Onar'ın da söylediği gibi, kimi düşünürlerin, anayasa hukukçularının söylediği gibi, başkanlı parlamenter rejim diyelim. Ancak, çoğulculuk deyince, iki tane çoğulculuk var. Bu çoğulculuklardan bir tanesi ideolojik

TARTIŞMA

çoğulculuktur; düşünce özgürlüğü falan. İkinci çoğulculuk ise, ta Montesquieu' den beri bugüne gelen kurumsal çoğulculuktur; yani devlet iradesinin farklı farklı kurumlar tarafından dile getirilmesi, farklı farklı kurumlar tarafından oluşturulması. O, zamanında yasama, yürütme, yargı diye çıkmıştır; günümüzde ikinci meclisler. Federal olmayan devletlerde bile ikinci meclis vardır. Niçin? Amaç, devlet iktidarının farklı farklı kurumlar tarafından demokratik sistem içerisinde dile getirilmesidir. Ben, yerel yönetimleri de böyle görüyorum, yerel yönetimler de bu çoğulculuğu tabanda sağlayabilmek içindir. İşte o kurumsal çoğulculuğun dedim; çünkü tek fikirde, tek parlamentoda belirmediği taktirde, sonuçta Türkiye'de tek liderler tarafından bütün olgunun dile getirilmesi oluyor.

Mösyö Russillon'a şu yönde katılmıyorum: Tabii ki çok değerli, dışardan gelen ve belki de şu anda içinde bulunduğumuz problemleri tam manasıyla gözlemlemesi mümkün olmayan bir şeyi olduğu için, misafirimiz olduğu için, Türkiye'nin tek sorununun Korsika'daki benzeri yapılanmaya gitmek olduğunu, yerel yönetimlerin bölgeselleşmeye doğru, İspanya'daki örneğiyle gitmesi olduğunu zannediyor. Oysa bana göre, Türkiye'nin sorunlarından bir tanesi, bu yönde tabii ki demokratikleşme çerçevesinde iktidarı belki açmaktır. Ancak, ondan önce Türkiye'de bu söylediğimiz partilere endeksli, liderlere endeksli siyasal sistemin işlerliğini sağlayabilmektedir, bunun gerçekleşmesi gerektiğine inanıyorum. Belki Yıldızhan hocanın söylediği gibi, demokrasi çok uzun soluklu bir süreç, doğru; ama bunda bir şeyler yapılabilmesi diye düşünüyorum, yani bir takım düzelticiler sistemin için getirilmeli. Bu düzelticiler de bence sistemde Cumhurbaşkanı'nun yetkilerini klasik parlamentar rejime çekmek değil.

Efendim, 5 dakikamız kaldı. Alain Bockel bir açıklama yapmak istiyor; zannediyorum Fransız misafirimize ya da buradaki sorulardan bir tanesine cevap verecek. Zaman kalırsa, Sayın Güran'la oturumu tamamlamak istiyorum.

Prof. Dr. Alain Bockel

Fransızca Cevap

Oui, et très rapidement, je voudrais d'abord répondre à l'intervention toujours si dynamique du Professeur Roussillon qui a dit deux choses qui sont deux contreverités. Premièrement que j'aurais prétendu que le régime semi-présidentiel n'existe pas. Je passerai à dire le contraire et que deuxièmement il y avait un consensus à cette table pour dire que le régime semi-présidentiel n'était pas adapté à la Turquie. Alors que moi-même j'ai dit des choses tout-à-fait différentes, à savoir que je pensais que actuellement une réforme à l'ordre de l'instauration d'un régime semi-présidentiel en Turquie est peu probable, compte tenu du politique. Je crois au contraire. En tout cas, je pense qu'il est important d'étudier dans son plus précis si le régime semi-présidentiel est adaptable ou pas en Turquie. C'est peut être une autre question. Et là, je crois qu'il y a deux choses je vais très bref. Deux aspects de ce régime sur lesquels il faut bien réfléchir. Et là je réponds à une intervention très intéressante. C'est du cas du pouvoir du Président. Je ne comprend mon ami Süheyl Batur qui dit très justement qu'il est favorable à pluralisme du pouvoir à des contrepoids pour essayer de supprimer ce monopole occupé par les leaders des partis politiques. Il dit cela en même temps il veut réduire le pouvoir du ... Or, pour la première fois, si vous l'avez dit. Oui, alors peut-être j'ai mal compris par la traduction, parce que pour la première fois, il y a enfin depuis un certain nombre d'années, il y a une voix qui s'était élevée quelques fois à plusieurs reprises, justement pour contester cette espèce de consensus du monde politique qui est basé sur des compromis. Au nom des valeurs, une voix s'élève et dit non, je suis pas d'accord. Voilà ce qu'est la démocratie et voilà ce qu'est ses contrepoids. Et le peuple se reconnaît dans cette intervention. Et ça s'en paraît fondamental. Et la possibilité de quelqu'un qui par miracle de l'indépendance puisse s'intervenir. Bon alors, j'ai mal compris, excusez-moi. Je crois qu'il est important enfin Monsieur A ... vous êtes partisan de réduire les pouvoirs du Président. Je crois que ce serait une erreur. A moins qu'on veuille effectivement mesurer toute possibilité de

TARTIŞMA

contester cette démocratique de compromis qui est critiquée par ailleurs. Le second élément, le second apport qui est important de considérer, ce sont l'élection. C'est l'élection du Président et l'élection du Parlement. Et là aussi, le changement du système électoral notamment par la mise en place d'un système majoritaire peut bousculer la pratique qui est critiquée de monopole des partis politiques sur le système électoral. Et notamment un système majoritaire à deux tours comme le système français est parfaitement adapté à un système de pluralisme des partis politiques et à la vertu de combiner à la fois de maintien du pluralisme des partis politiques et l'obligation des alliances. Ceci force les partis politiques de sortir de leurs citadels et à essayer de passer devant les électeurs, de chercher des compromis avec les partis voisins et de proposer les résultats de ces compromis aux électeurs et de ne se délivrer à des négociations je te donne ceci, je te donne ça au sein du parlement entre partis qui n'ont rien pour s'entendre ailleurs.

Alors, l'instauration d'un système majoritaire, d'un système électoral majoritaire a des vertus, et c'est là que j'envie au système semi-présidentiel et les vertus essentielles du système électoral a poussé les partis à avoir une logique majoritaire, cet effet ne peut se réaliser et que s'il y a en plus du scrutin majoritaire pour les élections de parlement, l'élection du Président par suffrage universel. Et ça, l'exemple français l'a montré à plusieurs titres à connu sous la Quatrième République l'expérience qui rappelle certains aspects de l'expérience qui rappelle certains aspects de l'expérience turque actuelle. Le changement du mode électoral et l'instauration du scrutin majoritaire complètement modifié ce système. Et ce n'était possible si vous voulez que parce que il y avait l'élection présidentielle qui en quelque sorte, je mettrai de côté les détails, cristallise, oblige les alliances conclues pour les élections et sanctionnées par les électeurs obligent ces alliances à se maintenir pendant toute la durée de la législature à disparaître au profit des nouvelles alliances. Voilà ce que voulu dire, et je crois pas trop à l'efficacité des techniques du parlementarisme rationalisé comme la notion de défiance constructive à l'espagnole. Ca

pouvait avoir des effets, mais c'est très limité, je crois pour les fondamentaux structurants.

Prof. Dr. Alain Bockel

Türkçe Açıklaması

Evet çok çabuk bir şekilde, her zamanki dinamik bir konuşma yapan Profesör Roussillon'un bu konuşmasında belirttiği iki çelişkili şeye müdahale etmek istiyorum. İlk olarak yarı başkanlık rejiminin olmadığını ileri sürmüştüm, bunu aksini söyleyerek geçeceğim ve ikinci olarak da bu masada yarı başkanlık rejiminin Türkiye'de uygun olmadığı konusunda bir konsensus olduğu. Bana göre ben bu söylenenlerden tamamen farklı şeyler söylemişim. Türkiye'nin politik durumunu ele aldığımızda, şu an Türkiye'de yarı başkanlık rejiminin uygulanması konusunda bir düzenleme pek de olası gözüküyor. Aksini umuyorum. Ben aslında her durumda Türkiye'de bu rejimin uygulanıp uygulanamayacağını öğrenmek için çok iyi bir inceleme yapmamız gerektiğini düşünüyorum. Bekli de bu bir başka sorundur. Evet, orada üzerinde açıkça durduğum iki şey var. Bu rejimin üzerimde iyice düşünülmesini gerektiren iki özelliği vardır. Ve burada çok ilginç bir müdahaleye cevap vermek istiyorum. Başkanın iktidar olması hali. Arkadaşım Süheyl Batum'un bize söylemek istediğini anlıyorum, siyasi parti liderlerinin ellerinde bulundurdukları tekelciliği ortadan kaldırmak için iktidar çoğulculuğu ve karşı güçlerle iktidar paylaşımının tarafında olduğunu söylüyor. Bunları söylerken aynı zamanda onun yetkilerinin kısıtlanmasını da istiyor aynı zamanda ... Oysa ilk seferi için, evet onu söylediniz. Evet belki çeviriden dolayı yanlış anladım. Evet, yıllardan beri ilk kez uzlaşmalara dayanan siyasi dünyadaki bu uzlaşmalara karşı çıkan bir ses yükseldi. Tüm değerler adına bir ses yükseliyor ve hayır, ben aynı fikirde değilim diyor. İşte bu bir demokrasidir! Halk bu müdahale de kendini gördü. Bu esasa ilişkinin bir şeydir. Yani insanın bağımsızlık mucizesiyle müdahale etmesi çok önemli bir şeydir. Tahmin ediyorum Sayın A ... için önemlidir, siz Cumhurbaşkanı'nun yetkilerini kısıtlanması taraftarısınız. Cumhurbaşkanı'nun yetkilerini azaltmak bana göre bir hata

TARTIŞMA

olurdu fakat eleştirilen bu oydaşmacı demokrasiye bence karşı çıkma olasılığını göz önüne alırsak o zaman bu doğru olur. Bir ikinci unsur seçimlerdir ki, bu ikinci unsur önemli bir incelemeyi gerektirir. İşte bu parlamento seçimleri ve Cumhurbaşkanlığı seçimi. Burada, seçim sisteminin çoğunluk seçim sistemi ile değiştirilmesi, bu sistemin pratikteki uygulamasını alt üst edebilir. Bu uygulama seçim sistemindeki siyasi partilerin tekelciliğinden dolayı eleştirilmektedir. Burada Fransız sisteminde olduğu gibi iki türlü çoğunluk sistemi siyasi partilerin çoğulculuk sistemine tam uygun düşer. Aynı zamanda bu siyasi partilerin çoğulculuğuna ve ittifak yapmalarına sebep olur. Bu durumda siyasi partilerin kalelerinden çıkmalarını, seçmenin önüne geçmelerini yakın partilerle uzlaşma arayışına girmelerini ve bu uzlaşmaların sonuçlarını seçmenlere sunmalarını sağlar. Böylece bu da partilerin pazarlık yapmalarına sebep olur. Yani sana bunu veriyorum şunu veriyorum diyerek aslında hiçbir konuda anlaşamayacağı partilerin parlamentoda bir araya gelmelerini sağlar.

Çoğunlukla seçim sisteminin kuruluşunda erdemler sahiptir, yarı başkanlık sistemine sahip olduğu bu erdemlerden dolayı imreniyorum. Seçim sisteminin temel erdemleri partilerin çoğunlukçu mantığa sahip olmalarına neden olmuştur. Bu sistem parlamento seçimleri için çoğunluk oylaması yani sıra genel oyla cumhurbaşkanı seçimi mevcut olması halinde ancak gerçekleştirilebilir.

Burada, Fransız 4. Cumhuriyet örneğinde olduğu gibi Türkiye'deki durumun bazı özelliklerini de bize hatırlatıyor. Seçim sisteminin değişmesi ve çoğunluk sisteminin kurulması bu sistemi tamamen değiştirdi. Bu da yalnızca şöyle mümkün olmuştur; başkan seçimi, ayrıntıları geçiyorum, seçimlerin ve seçmenlerin ortaya koydukları koalisyonların yasal süreci boyunca var olmalarını ve yeni koalisyonların lehine ortadan kalkmalarını sağlar. İşte bunu söylemek istedim ve İspanyol veya Alman modelindeki yapıcı sansür kavramında olduğu gibi rasyonelleştirilmiş bir parlamenter sistemin tekniklerinin etkinliğine pek inanmıyorum. Bunun bazı etkileri olabilir ancak bunun etkileri yapısal temeller açısından sınırlı kalır.

Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Oturum Başkanı

Süremiz sona erdi; ama daha önceden söz verdiğim için, Sayın Sait Güran'la oturumu kapatmak istiyorum.

Buyurun.

Prof. Dr. Sait Güran (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi): Benim de karnum herkes kadar acıktığı için vaziyeti anlıyorum; onun için çok kısa. Birincisi, Süheyl Batum arkadaşımıza: bu toplumun diğer kesimlerinin siyasi yönetime katılmasını çok vurguladılar. Bu katılım modeli hakkında da somut bir fikir vermediler. Belki ben idare hukukçusu olduğum için daha somutu daha çok seviyorum. Mesela bunlar arasında korporatif meclis yapısını düşünüyor mu? 1961'de hararetle önerilen ve reddedilen böyle bir modeli düşünüyorlar mı?

İkinci nokta, bir öneri ve bir uyarı: bakın, hükümetle Cumhurbaşkanlığı arasında çıkacak özellikle idari nitelikteki işlemlerdeki veya yasa konusundaki işlemlerdeki ihtilafın çözümüne yargıyı fazla sokarsanız, sonunda yargıyı siyasallaştırırsınız. O yargının siyasallaşması, kendi için hiç de güzel ve istenen bir akıbet olmaz, bunu da unutmamalıyız. Bir de Yıldızhan'ın dediklerine tümüyle katıldığımı söylüyorum. Kiminle demokrasi yaptığımızı, seçmenin kim olduğunu, yerel yönetimlerin kim olduğunu, yerel yönetimlerde reylerin nasıl verildiğini, bu sivil toplum kurumlarında seçimlerin nasıl yapıldığını, nasıl yönetildiğini göz ardı etmeden bu konuları önerirken biraz daha dikkatli olalım.

Teşekkür ederim.

Prof. Dr. Süheyl Batum (Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı): Evet, bu çok uzun bir konu; o yüzden şunu söyleyeyim: Ben, hakikaten halkın katılımını savunuyorum; ama bu burada tartışılacak bir şey değil. Gerçek anlamda doğrudan demokrasi yöntemlerinin Anayasa'ya yerleştirilmesini istiyorum. İkinci meclis olabilir, ben hatta ikinci meclisi savunuyorum, korporatif bir yapıda; ama bunlar şu anda sistemin

TARTIŞMA içinde olmadığı için, şu anda bunlara çok ağırlık vermedim efendim, yani cevap vermemiş olmayayım.

Oturum Başkanı

Efendim, zamanımızı aştık, söz vermediğim dinleyiciler için üzülüyorum; ama mutlaka bir yerde bitecek ve birileri söz alamayacak. Gerçekten isterdik ki herkesin söz hakkı olsun; ama 14:00'da ikinci oturum başlıyor. Buradaki dinleyici ve konuşmacılar o oturumda da görev alacaklar, biraz dinlensinler diyorum. Bu kurultayı, oturumu düzenleyen Barolar Birliği'ne tekrar teşekkür ediyorum. Katkısı bulunan konuşmacılara, dinleyicilere sabırlarından dolayı teşekkür ediyorum. Buradaki görüşlerin anayasa hukuku çalışmalarına katkısı olmasını diliyorum. Demokrasi, sistemi akşamdan sabaha düzeltmek mümkün olsaydı, bu çok kolaydı. Bu, bu kültürün gelişmesinde şüphesiz küçük bir katkıdan ibarettir.

Başkanlık Sistemini Tartışırken...*

Av. Teoman ERGÜL

Louis Bonapart (III. Napoleon), 1848 Devrimi ve devrim sonrasında yapılan genel seçim sırasında Fransa dışındadır. İlk ara seçimde milletvekilliğine adaylığını koydu ve kazandı. Meclis'te kralcılar, cumhuriyetçiler, komünistler, Bonapartçılar ve demokratlar çekişiyorlardı. Amerika'ya öykünülerek Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi, bir diğer deyişle başkanlık sistemini getiren bir Anayasa kabul edildi. Bu Anayasa'nın değerlendirmesini yandaki sütunlarda Karl Marx'ın kitabından alıntılarla okuyacaksınız.

Louis Bonapart, Lamar-tin ve Cavaignac adaylıklarını koydular, 10 Aralık 1848 günü Bonapart seçimi büyük bir çoğunlukla kazandı.

1848 Fransız Anayasası'nda Başkanlık¹

"Pek ustaca bozulmaz şekle konmuş olan bu Anayasa, Achille gibi, bir noktadan yara alabilirdi; ama topuğundan değil de başından, daha doğrusu, Anayasa'nın içinde yok olduğu iki başından: Bir yanda yasanua meclisi, öte yanda Cumhurbaşkanı. Anayasa'yı açıp bakınız, göreceksiniz ki yalnız başkanın yasama meclisi ile ilişkilerinin saptandığı paragraflar kesin hükümlüdür, olumludur, çelişmesizdir, dönüşsüzdür. Burjuva Cumhuriyetçileri için ana sorun, kendi güvenlikleri idi gerçekte. Anayasa'nın 45'ten 70'e kadar olan paragrafları öyle kaleme alınmıştır ki, Millet Meclisi, Cumhurbaşkanı'nı görevinden atarsa, Başkan Meclis'ten kendini ancak Anayasa'ya aykırı bir yolla Anayasa'yı ortadan kaldırmak suretiyle kurtarabilecektir. Dolayısıyla, Anayasa, zor yolu ile kal-

* Bu yazı ve ekleri *Açık Sayfa Dergisi*'nin Temmuz 1998 tarihli 16. sayısında yayımlanmıştır.

¹ Karl Marx, *Louis Bonaparte'in Darbesi*, İzlem Yayınları, s. 35-36).

dırılmasına kendi yol açmış oluyor. Anayasa aynı 1830 Anayasası gibi, erkeklerin birbirinden ayrılmasını tabulaştırmakla kalmıyor, bunu en hoş görülmez bir çelişmeye kadar genişletiyor. Anayasa erkleri arasındaki kumar, -yasama gücü ile yürütme gücü arasındaki parlamento kavgalarına Guizot bu adı veriyor- 1848 Anayasası'nda hep banko gidiyor. Bir yanda, tüm halkın oyları ile seçilmiş ve yeniden seçilebilme hakkı olan 750 milletvekili, sorumsuz, dokunulmaz, bölünmez bir Millet Meclisi meydana getiriyor; öyle bir Millet Meclisi ki elinde tam bir yasama yetkisi bulunuyor, savaşa, barışa ve ticaret anlaşmalarına kesin karar verebiliyor, yalnız başına af ilan edebiliyor ve sürekliliği ile de sahnenin hep önünde yer alıyor. Diğer yanda, kral otoritesinin bütün niteliklerini, Millet Meclisi'ne bağlı kalmaksızın bakanları atama ve görevlerine son verme hakkını üzerinde taşıyan bir cumhurbaşkanı var; başka, görevleri enrinde bulunduruyor ve böylece Fransa'da yarım milyon kişinin -çünkü 50.000 memur

Louis Bonapart Cumhurbaşkanlığı seçildikten sonra, soldan gelen en küçük bir eyleme "kızıl" damgasını vurarak "kızıl hayalet" korkusunu körükledi. 2 Aralık 1851'de, halkın haklarını savunma iddiasıyla diktatörlüğünü ilan etti; bir yıl sonra da "imparator" unvanını aldı. İmparatorluğu ancak 1870'de Avusturya yenilgisiyle son buldu.

Monarşi, en yalın biçimde, devlet yönetiminde tek kişinin bölünmez egemenliği olarak tanımlanabilir. En etkin yetkilerin devletin sürekli başkanının elinde bulunduğu yönetim biçimleri için kullanılmaktadır. Böyle mutlak yetkilere sahip olanların bir kısmı, babadan oğula geçen devletlerdir.

Veraset söz konusu olmadıkça, demokratik bir yönetimde seçimle böyle yetkilere sahip olanlar da vardır. Duverger, bu tür, "hükümet gücünün, seçimi yolu ile işbaşına gelmiş bir tek adamın iradesinde toplandığı" bütün rejimleri "Cumhuriyetçi Monarşi" olarak niteliyor. Ancak, "bunların bazıları gerçekte diktatörlüktür, bunlarda seçim sonuçları önceden kararlaştırılmış bir törenden başka bir şey

değildir, ne iktidara getirebilir ne de iktidardan düşürebilir, sadece iktidara bir meşruiyet cilası verir."

Duverger'nin sözünü ettiği gibi bu şekilde işbaşına geçenlere "seçimle gelen krallar" diyebileceğimiz gibi, "monarşi ilkesinin" Cumhuriyetçiliğe karşıtlığını gözeterek, devletin başında geniş yetkilerle donanmış bir kişinin bulunduğu böyle bir rejime "demokratik monarşi" demenin de mümkün olabileceğini düşünüyorum.

Sayın Cumhurbaşkanı (Süleyman Demirel) 1996'dan bu yana önce utangaç biçimde, sonra alçak sesle, son olarak da yüksek sesle "değişimi" sloganı altında, siyasi istikrarsızlıktan yakınıyor; "Başbakanlık" sistemini tartışalım" diye herkese meydan okuyor.

Sayın Cumhurbaşkanı'nun bu çağrısına uyarak biz de "Tartışalım" diyoruz. Ancak, önce tartışma konusunu iyi saptamamız gerekiyor. Neyi tartışacağız? Sayın Cumhurbaşkanı herkes susunca her şeyi, başkanlık sistemini, yarı başkanlık sistemini, seçilmiş başkan, çift meclisi, yerel yönetim sorununu her şeyi önümüze döküyor.

ve çeşitli rütbeden subayın emrindekilerin sayısı bu kadardı- kaderini elinde tutuyor. Ülkenin tüm silahlı kuvvetlerinin kumandası da başkan da bulunuyor. Bazı suçluları affetme, muhafız alayı mensuplarını görevlerinden atma, Danıştay ile anlaşmak suretiyle, vatan-daşlarca seçilen il, ilçe ve belediye meclisi üyelerinin azletme yetkisini taşıyor. Yabancılarla yapılacak her türlü anlaşmalara teşebbüs ve bunları yönetme yetkisi de ondadır."

"Meclis hep sahnede durup, kamuoyunun yergisine maruz kalırken, başkan, Champ-Elysees'de gözlerden uzak bir yaşantı sürüyor; gözünün önünde ve yüreğinde hep Anayasa'nın kendisine şöyle seslenen 45. maddesi duruyor: 'Kardeş, ecel kapıya geldi! Seçilişinin dördüncü yılında güzel Mayıs ayının ikisine rastlayan Pazartesi günü iktidarın sona eriyor! Parlak devrinden hiçbir şey kalmayacak o zaman! İkinci bir kez seçilemeyeceksin. Borcun varsa, Anayasa'nın sana verdiği 600 bin franklık ödenekle bunu ödemek zorunda olduğunu, henüz vakit varken

düşünür; tabii güzel Mayıs ayının o Pazartesi günü, Paris'in borçlular cezaevine gitmek istemiyorsan!"

"Anayasa, başkana tam bir yetki verirken, Millet Meclisi'ne de hiç olmazsa manevi bir güç sağlama gayretini güdüyor. Fakat kanun maddeleriyle manevi güç yaratmanın imkansızlığı bir yana, Anayasa başkanı tüm Fransızlar'ın tek dereceli oylan ile seçtirmekle kendi kendini bir kez daha çürütüyor. Fransız oyları, Millet Meclisi'nin 750 üyesi üzerine dağılırken, başkan seçiminde tek bir kişi üzerinde toplanıyor. Her milletvekili, sadece şu veya bu partiyi, şu veya bu şelri, şu veya bu köprü başını temsil ederken, başkan ulusun oyu ile işbaşına gelmiştir; kendi için yapılan seçim ise, söz sahibi ulusun her dört yılda bir oynadığı kozdur. Seçilen millet meclisi, ulusa metafizik bir bağ ile balıdır, oysa başkanın ulusla olan bağı kişiseldir. Millet meclisi, çeşitli üyeleriyle, ulusal esprinin çeşitli yönlerini iyi yansıtmaktadır; fakat ulusal espri asıl anlatımını başkanın kişiliğinde buluyor. Başkan Meclis

Sayın Cumhurbaşkanı "Başkanlık" diyor; ama, kendisine sunulan Devlet Denetleme Kurulu raporunda, "Yarı Başkanlık için hazırlık yapıldığını" okuyoruz. (Artı Haber, Haziran 1998, s. 60)

Sayın Cumhurbaşkanı, "Başkanlık" diyor ama; isteklerinin baş köşesine "Parlamentoyu feshetme yetkisini" oturtuyor. Bilindiği gibi başkanlık sisteminin en bariz niteliği halkoyuyla seçilmiş "iki meşruiyet odağı" bulunmasıdır. Birisi Başkan, diğeri parlamentodur. Sartori gibi düşünürler, bir sistemin başkanlık olup olmadığını belirlerken, başkanın ve yasa organının doğrudan veya dolaylı halk tarafından seçilmesini ve yürütme gücünün başkanda toplanmış bulunmasını yeterli bulmaktadırlar. Kimileri bu niteliklerin yanı sıra yasamanın yürütmece feshe-dilmemesi ve yürütmenin yasamaca düşürülmemesi koşullarını da aramaktadırlar. ABD bu tür başkanlık sisteminin tipik bir örneğini oluşturmaktadır.

Yarı başkanlık sisteminde ise Duverger, şu unsurları yeterli bulmaktadır. Halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı, bu cumhurbaş-

kanunun güçlü yetkilere sahip olması ve yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunan bir hükümet ...

Bazı Güney Amerika ülkelerinde başkana, yasama organını feshetme ve kararname yolu ile kanun yapma yetkilerinin tanınması başkanlık sisteminin sapması olarak değerlendirilmektedir. Buna "başkancı sistem" denilmektedir. Sartori'nin söylediği gibi, Latin Amerika'nın büyük bölümünde kararname yolu ile kanun yapma yetkisi yaygındır. Örneğin; Brezilya'da, Başkan Sarney 1988 Anayasası döneminde 142 olağanüstü hal kararnamesi çıkarmıştır.

Sayın Cumhurbaşkanı'nın demokratik karakterinin böyle bir isteği henüz gündeme sokmayı engellediğini sanmaktayız. Ancak, seçilecek başkanın yarın Meclis ile çelişkiye düştüğü anda, yine aynı "yürütmenin güçlendirilmesi" geleneksel gerekçesi ile bu yetkileri de istemeyeceğinin güvencesi kim olacaktır? Ya da bu konularda verilecek kişisel güvencelerin akıbeti Kenan Evren ve 1982 Anayasası'nda

karşısında bir çeşit tanrısal hakka sahiptir; varlığını ulusun lütfına borçludur."

"Deniz tanrıçası Thetis, Achille'e gençliğinin baharında öleceğini haber vermişti: Achille gibi yaralanır bir noktası olan Anayasa da, vakitsiz bir ölümle gideceğini hissediyordu. Kralcılarını, Bonapartçıların, demokratların, komünistlerin küstahlığını anlayabilmek için Kurucu Meclis'teki öz cumhuriyetçilerin bulanık göğünden günahkar dünyaya bir göz atmaları yeterdi; büyük yasama şaheserlerinin armağan günü yaklaştıkça, itibarları daha da azalıyordu. Thetis'in denizden çıkıp başlarına geleceği söylemesine lüzum yoktu artık."

Antik Çağda Tiran, Monark²

"Otanos, İran halkının kendi kendisini yönetmesini öneriyordu ve şu kanıtları ileri sürüyordu: Ben, içimizden birini ayırıp başa geçirmeyi doğru bulmuyorum; bu ne hoş bir şeydir ne de bir kurtuluş yoludur."

² Herodotos, *Herodot Tarihi*, İstanbul 1973, s. 201-203.

Kambises'in çılgınlığı ve küstahlığı nerelere kadar götürdüğünü biliyorsunuz. Mag'ların saygısızlıklarını da denediniz. Bir kimseye hiçbir hesap verme külfetine katlanmadan dilediğini yapmak imkanını veren monarşide sürekli bir denge kurulabilir mi? Bu kadar gücü kuvveti dünyanın en akli başında adamına verseniz o bile sapıtır. Kendini beğenmişlik, uğursuz bir şeydir, eldeki güç onu besler ve haset insanoğluna daha doğduğu anda pençesini geçirir. Bu iki kusur, insanı canavar haline getirir; cinayetlerin yarısı kendini beğenmişlik öbür yarısı hasetten gelir. Ama ne? diyeceksiniz, bir tiran kimseyi kıskanmaz; çünkü onun her şeyi vardır. Oysa tam tersine, haset ve tiranlık iç içedir ve yurttaşına zararına işler; iyi insanları kıskanması için onların sadece varolmaları bile yeter, kentlerde kötülerden başkasını sevmeyiz, iftira onun katında iyi şeydir.

Ama en büyük tutarsızlık şuradadır. Saygı gösterirseniz daha çoğunu ister, daha çoğunu gösterirsiniz, bu sefer de dalkavuk der. Daha acısını, daha kötüsünü

olduğu gibi, bizleri tatmin edecek midir?

Sayın Cumhurbaşkanı siyasi istikrarsızlığı gidermek için "Başkanlık" diyor, ama, hiçbir başkanlık sisteminde Amerika da dahil olmak üzere sayın Cumhurbaşkanı'nın düşündüğü gibi bir siyasi istikrarın varlığını görmüyoruz. Siyasi çekişme, gruplaşmalar, menfaat şebekeleri, başkan rezaletleri her ülkede sürüp gidiyor ... Kaldı ki, başkanlık sistemini siyasi istikrar ögesi olduğunu da kimse söylemiyor. Aksine katı bir erkler ayrılığı uygulaması için, toplumu kamplara böldüğü, başkanlık uğruna marjinal partilere, gruplara ödün verildiği için "popülist" niteliğinin de altı çiziliyor.

Sayın Cumhurbaşkanı, yasamadan bağımsız ve güçlü bir yürütmenin gerekliliğinin altını ısrarla çizip başkanlık sistemini vurgularken, üçüncü erk yargıdan doyurucu biçimde ve aynı şevkle söz etmiyor. Yargının sorunlarını, gücünü ya da güçsüzlüğünü görmezlikten geliyor izlenimi veriyor. Yargı için ciddi önerilerde bulunmu-

yor. Oysa ABD örneğinden bildiğimiz tek gerçek, yasma ve yürütmenin gücünü sınırlayacak, kişilerin hak ve özgürlüklerinin güvencesi güçlü bir yargının varolmasıdır.

de söyleyeyim: Atalardan kalma gelenekleri bozar, kadınların ırzına geçer, karar olmadan adamı öldürür. Buna karşılık halk idaresi en başta adı güzel İsonomi, yasalar karşısında eşitlik. İkincisi hükümdarın aşırılıkları bunda yok; yöneticiler kur'a ile seçilirler; yöneticiler sorumluluk taşırlar; her karar kamuya dayanır. Benim önerim bu, monarşiyi bırakalım, halk yönetimine geçelim. Zira her iyilik halk yığınlarındadır."



ISBN:975-6686-79-X



15.000.000.- TL/
15.- YTL

Karanfil Sokağı No: 5/62 06650 Kızılay-Ankara
Tel: (+90 312) 425 30 11 - 425 36 19 - 418 13 46 Faks: (+90 312) 418 78 57
web: www.barobirlik.org.tr
e-mail: admin@barobirlik.org.tr - yayin@barobirlik.org.tr