
ANAYASA HUKUKUNDA HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI

*Mehmet TURHAN * Çankaya Üniversitesi*

Hiç kuşkusuz yapılması düşünülen yeni anayasanın felsefi temelinin demokratik, özgürlükçü, çoğulcu ve açık toplum anlayışına uygun olması gerekir. Bu ise 1982 Anayasasının arkasında yatan düşüncenin tam karşıtı bir düşünceyle anayasa hazırlamak demektir. 1982 Anayasasının tam tersine yeni anayasa ideolojik bakımdan tarafsız olmalıdır. Bu ilke anayasanın felsefi-ideolojik nitelikli herhangi bir projeyi onaylamaması ve hiçbir felsefi-dini-ahlaki anlayışa karşı önyargı içermemesini gerektirir. Yeni anayasada devleti herhangi bir etnik-kültürel toplulukla özdeşleştiren veya etnik imaları olan hiçbir ifadeye de yer vermemek doğru olacaktır. Yine yapılacak olan anayasada 1924 anayasasında yer alan özgürlük¹ tanımına yer verilmelidir. 1924 Anayasasının özgürlük tanımı şöyleydi: "Hürriyet, başkasına muzır olmayacak her türlü tasarrufta bulunmaktır. Hukuk-u tâbiyeden olan hürriyetin herkes için hududu başkalarının hudud-u hürriyetidir." O halde yeni anayasada da özgürlüklerin doğal hukuktan kaynaklandığı belirtilmeli ve devletin bu hakları tanımak zorunda olduğu vurgulanmalıdır. Kişilerin haklarının anayasada yazılı olanlardan ibaret olmadığı özellikle belirtilmelidir.¹ Hangi hükümet sistemi tercihi edilirse edilsin, o hükümet sisteminin yukarıdaki felsefi görüşe uygun olması gerekir.

Anayasa hukuku derslerinde anlatılan parlamenter, başkanlık ve yarı-başkanlık hükümet sistemleri özgürlükçü, çoğulcu ve açık toplumlarda uygulanmakta olan sistemlerdir. Kişinin belirli bir hükümet sistemini savunması, o

* Prof.Dr., Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Bölümü.

¹ Mustafa Erdoğan, "Yeni Anayasa (I) Temel Felsefe ve İlkeler", *Star, Açık Görüş*, 20 Eylül 2010.

kişinin çoğulcu, özgürlükçü ve açık toplum ilkelerini benimsediği veya benimsemediği şeklinde yorumlanmamalıdır. Nendense ülkemizde başkanlık veya yarı-başkanlık sistemlerini savunanların özgürlükçü, çoğulcu ve demokratik sistemden uzaklaşmak isteyenler olduğu ileri sürülmektedir. Bu tümüyle yanlış bir düşüncedir. Başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter hükümet sistemleri özgürlükçü ve demokratik rejimlerde uygulanmakta olan sistemlerdir. Ancak bana göre parlamenter hükümet sistemi özgürlükçü, çoğulcu demokratik sistemi gerçekleştirmede başkanlık veya yarı-başkanlık hükümet sisteminden daha başarılıdır.

NİYE PARLAMENTER HÜKÜMET SİSTEMİ TERCİH EDİLMELİDİR?

Bir ülkenin yerleşik demokrasiye, yani ülkede oynanan tek oyunun demokrasi olduğu bir sisteme, sahip olduğunu söyleyebilmek için o ülkenin şu özelliklere sahip olması gerekir: (a) Toplumda önemli ve dikkate değer hiçbir aktör demokratik olmayan bir rejimin yaratılması için önemli kaynaklar harcamamalı veya o devletten ayrılmak için yabancıların müdahalesine veya şiddete başvurmamalıdır. (b) Kamuoyunun güçlü bir çoğunluğu demokrasi- nin en uygun siyasal yönetim biçimi olduğuna inanmalıdır. (c) Hükümet ile ilgili veya ilgili olmayan toplumsal güçler bütün çelişkilerini ve çatışmalarını ülkenin demokratik sürecinin kurallarına uyarak çözmek konusunda anlaşmış olmalı ve bu konuda güçlü bir gelenek oluşmuş olmalıdır.² Bu yazıda hükümet sistemlerinden hangisinin -parlamenter, başkanlık ve yarı-başkanlık hükümet sistemleri- demokrasiye geçişi ve demokrasinin yerleşik hale gelmesini kolaylaştıracağı konusu üzerinde durulacak ve varılacak sonuçta göre ülkemiz için hangi hükümet sisteminin bu konuda daha iyi sonuç vereceği tartışılacaktır.

Bu tartışmaya geçmeden önce parlamenter ve başkanlık sistemlerinin dünyada hangi ülkelerde uygulandığını görmek gerekmektedir. Parlamenter hükümet sisteminin çoğu Batı Avrupa ve eski İngiliz Devletler Topluluğu ülkelerinde oldukça başarılı bir biçimde işlediği belirtilebilir. Ancak bu ülkeler dışındaki yerlerde ve özellikle Afrika'da parlamenter hükümet sistemi başarılı olamamıştır. Japonya, İsrail ve İngiliz Devletler topluluğu ülkeleri dışında parlamenter hükümet sistemi fazla rağbet görmemiş ve kabul edildiği ülkelerde de kısa bir süre sonra darbelerle kesintiye uğramış ve yerini otoriter başkanlık hükümet sistemlerine bırakmıştır. Başkanlık hükümet sisteminin uygulamadaki işleyişine baktığımızda da, bu sistemin Amerika Birleşik Devletleri (ABD) dışında başarılı olmadığı söylenebilir. Latin Amerika ülkelerinde uy-

² Juan Linz & Alfred Stephan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996), s. 5-6.

gulanan başkanlık sistemleri istikrarsızlıklara çare olamadıkları gibi, sık sık darbelere ve bu darbelerin sonucu olarak diktatörlüklere yol açmıştır. Kuvvetler ayrılığı sistemi istikrarlı bir denge sağlayacağına hemen hemen uygulandığı bütün Latin Amerika ülkelerinde başkanlığın abartılmış bir biçimini ortaya çıkmıştır. Latin Amerika'da bu durum *caudillismo* olarak adlandırılmaktadır.

Demokratik geçiş sürecindeki her ülkenin en önemli önceliği demokrasi lehine güçlü bir halk desteğini ve diktatörlüğe karşı kurumlarının garantörlüğünü sağlamaktır. Ne yazık ki, kamuoyunun bu iyimserliği ve demokrasi için gösterdiği istek, eğer hükümet içindeki çatışmalar hükümetin halkın beklentilerini karşılayacak reformların gerçekleşmesini engelleyecek olursa hızlı bir biçimde yok olmaktadır. Hükümet içindeki anlaşmazlıklar geçmişten gelen anti-demokratik güçlerin kendilerini yeniden göstermelerine fırsat sağlayacaktır. Bu nedenle demokrasiye yeni geçen bir ülke için seçilecek hükümet sistemin *siyasal yönetimin işbirlikçi* davranmasını teşvik etmesi gerekir. Bununla birlikte işbirliğine dayanan hükümetler dahi halkın gözünden düşebilir. Demokratik geçiş sürecindeki esas tehlike kamunun bilinçli ve bilinçsiz bir biçimde belirli bir hükümetten hoşlanmamasını demokrasi-den hoşlanmama biçimine dönüştürebilmesidir. Bu nedenle demokratik geçiş sürecinde siyasal sistem sadece işbirliğini değil, aynı zamanda kamu desteğini önemli ölçüde yitiren *hükümeti veya liderleri değiştirebilme kapasitesi* ne de sahip olması gerekir.³

Parlamber hükümet sistemi diğer hükümet sistemlerinden yani, başkanlık ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinden daha fazla siyasal yönetimde işbirliğini özendirmekte ve esnek bir yönetime neden olmaktadır. Bu özellikleri nedeniyle parlamber sistem demokrasiye geçiş sürecinin başarılı olmasına önemli katkılar sunabilmektedir. Parlamber hükümet sistemi siyasal aktörlerin işbirliğini gerçekleştirmede daha iyidir; çünkü bu sistemde yasama ile yürütme parlamentoda birleşmektedir. Yani parlamento dışında ayrı ve önemli bir siyasal ödül yeri (örneğin güçlü bir başkanlık) yoktur. Yasama organında herhangi bir parti çoğunluğu sağlayamadığında koalisyon oluşumuna başvuru ister istemez kendiliğinden ortaya çıkacaktır; çünkü bu sistemde iktidara gelebilmenin veya iktidara ortak olmanın tek yolu budur. Parlamber sistem daha esnek bir yönetime de sahiptir; çünkü halkın deste-

³ Mark Freeman, "Constitutional Frameworks and Fragile Democracies: Choosing Between Parliamentarism, Presidentialism and Semi-Presidentialism", *Pace International Law Review*, Vol: 12 (2000), s. 256-257.

ğini yitiren hükümetleri güvensizlik oyuyla uzaklaştırabilmek bu sistemde her zaman mümkündür.⁴

Oysa başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerindeki kurumsal düzenlemeler siyasal aktörler arasında işbirliğini ve sistemin işleyişindeki esnekliği sağlamada başarılı değildir. Bunun nedeni hem başkanlık hem de yarı-başkanlık sisteminde önemli yetkilere sahip ve belirli bir süre için doğrudan halk tarafından seçilen bir başkana sahip olmalarıdır. Başkanlık sisteminde yürütme yetkisi tek başına başkana aittir. Kuvvetler ayrılığının benimsenmesi, yani başkanın ve parlamentonun birbirlerini frenlemeleri, yeni ve kırılgan demokrasilerde istikrar ve siyasal sistemi bozucu çatışmalara dönüşme riski taşır. Bu da halkın hükümete güvenin ve desteğinin yok olmasına neden olur. Başkanlık hükümet sisteminde başkan belirli bir süre için (genellikle dört veya beş yıl) parlamentodan bağımsız bir biçimde ülkeyi yönetme yetkisine sahiptir ve bu nedenle bu sistemde başkanların iktidarlarını başkalarıyla paylaşmaları için herhangi bir neden yoktur. Bir başka deyişle bu durumu başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde iktidarın paylaşımı konusunda kurumsal bir teşvik yoktur diye ifade edebiliriz. Bu söylenenler başkan ülkedeki popülaritesini tümüyle yitirse veya etkin bir yönetimi gerçekleştiremese dahi geçerlidir. Her ne kadar başkanın görevine son verme için *impeachment* yolu varsa da, bu yol ceza sorumluluğuyla ilgili olup, parlamenter sistemdeki siyasal sorumluluğu sağlayan güvensizlik oyundan tümüyle farklıdır.⁵

Son çözümlemede bütün siyasal rejimler ne denli rasyonel bir biçimde tasarlanırlarsa tasarlanırlar varlıklarının devamı toplumdaki temel güçlerin, grupların ve kurumların desteğine sahip olmalarına bağlıdır. Bu nedenle rejimler yasalar ve demokratik araçlarla elde edilen iktidarlarını meşru otorite olarak tanıması için çalışırlar. Bu konuda kamusal bir oydaşmaya ulaşmak isterler. Yine rejimler bunun yanında liderlerinin ülkeyi iyi yönetme yeteneğine sahip olduklarını, halka güven verdiklerini, iktidarlarının sınırlarına saygı gösterdiklerini göstermek isterler ve bu konularda belirli bir oydaşmaya dayanmak isterler. Bu nitelikler özellikle başkanlık sistemlerinde gereklidir; çünkü başkanlık sistemlerinde bunlara ulaşabilmek daha zordur. Başkanlık sistemi liderlerin kişisel niteliklerine aşırı bel bağlamaktadır. Siyasal liderlerin kişisel niteliklerine aşırı dayanma riskli bir yoldur; çünkü hiç kimse başkanlık makamının her zaman bu niteliklere sahip kişilerce doldurulacağını garanti edemez.⁶

⁴ *Ibid.*, s. 257.

⁵ *Ibid.*, s. 257-258.

⁶ Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, (Winter 1990), s. 69.

Parlamente bir sistemde demokratik meşruluğa sahip tek bir kurum vardır; o da parlamentodur. Bu sistemde hükümet yasama organından kaynaklanmakta ve yasama organın güvenine sahip olabildiği ölçüde görevde kalabilmektedir.⁷ Oysa başkanlık sisteminde demokratik meşruluğa sahip iki kurum vardır: Bunlar başkan ve parlamentodur.

Başkanlık sistemlerinde önemli anayasal yetkilere sahip olan yürütme yani başkan doğrudan halk tarafından belirli bir süre için seçilir ve görevde kalabilmesi için parlamentonun güvenine sahip olması gerekmez. Başkan hem hükümetin hem de devletin başıdır. Başkan belli bir süre için seçildiğinden iki seçim arasında ancak *impeachment* denen cezai sorumluluğa yol açabilecek bir yasama meclisi soruşturması sonucunda görevinden alınabilir. Demek ki başkanlık sisteminin iki temel özelliği vardır: 1) Hem yürütmeyi kontrol eden başkan hem de yasama organı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Yani her iki organında demokratik meşruluğu vardır. Bu sistemde "ikili demokratik meşruluk" söz konusudur. 2) Hem başkan hem de yasama organı belirli bir süre için ayrı ayrı seçilirler ve birbirlerinin varlıklarına son veremezler. Bu da başkanlık hükümet sisteminin "esnek olmama" özelliğini ortaya çıkarmaktadır.⁸ Başkanlık sisteminin zayıf yanları bu iki temel özellikten kaynaklanmaktadır. Bu nedenle bu iki özelliği daha ayrıntılı bir biçimde incelemek gerekmektedir.

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

İkili Meşruluk

Başkanlık sisteminin en sorunlu yanı yasama ve yürütme organları arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklar ve bunun sonucunda ortaya çıkacak olan çıkmazlardır. Parlamente sistemde hükümetler parlamentodaki çoğunluk veya çoğunluklar tarafından oluşturulur ve sürdürülür (en azından parlamentodaki çoğunluk hükümetin sürdürülmesine göz yumar) ve bu nedenle bu sistemde çözümsüz çıkmazlar söz konusu olmaz. Parlamente sistemde parlamentodaki çoğunluğun desteğine sahip olmayan hükümet düşer ve yeni hükümetin ortaya çıkabilmesi için yeni bir çoğunluğun oluşması gerekir.

⁷ Leon D. Epstein parlamente hükümet sistemini yürütmenin yasamadan kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu bir sistem olarak tanımlamaktadır. Bakınız: Leon D. Epstein, "Parliamentary Government", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, der. David L. Sills, Cilt 11 (New York: Macmillan and Free Press, 1968), s. 419.

⁸ Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It make a Difference," *The Failure of Presidential Democracy*, derleyen Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994), s. 6. Ayrıca bakınız: Karl Loewenstein, "The Presidency Outside The United States: A Study in Comparative Political Institutions", *Journal of Politics*, Vol. 11, No: 3 (Aug., 1949), s. 451

da başkanın görevi sona ermez. Başkanlık sisteminde koalisyonların oluşturulması parlamenter sistemde olduğu gibi bir zorunluluk değildir.¹³

Başkanlık Sisteminin Katılığı

Başkanlık ve parlamenter sistemler arasındaki temel farklılıklardan biri de şudur: Parlamenter sistem siyasal sürece esneklik getirirken, başkanlık sistemi siyasal süreci bükülmez yani sert bir hale getirmektedir. Başkanlık sisteminde başkan ve parlamento belirli bir süre için seçilir. Ne başkan ne de parlamento birbirlerinin görevine son veremezler. Başkan seçildikten sonra halkın desteğini yitirse dahi görevinden alınmaz. Uzlaşmaz bir yasama organına karşı da başkanın yapabileceği bir şey yoktur. İki seçim arasında seçimlere gidebilmek olanağı yoktur. Sistem esnek bir sistem değildir. Siyasal sistemin bu katılığı değişen koşullara uyumu zorlaştırır. Başkanlık sisteminde partisinin güvenini yitiren başkanın yerine muhalefetle daha iyi ilişki kurabilecek birini getirebilmek imkânsızdır. Kamuoyunun baskısıyla başkanın istifa etmesinin başkanlık sisteminin sertliğini azaltacağı söylenebilirse de, siyasetçilerin bu konudaki tutumları düşünüldüğünde böyle bir duruma çok sık rastlanmayacağı da son derece açıktır.¹⁴

Oysa parlamenter sistemde hükümet ile parlamento arasındaki siyasal süreç donmuş değildir. Halkın desteğini yitirmiş ve bu nedenle iş göremeyen hükümetleri değiştirmek için başkanlık sisteminde olduğu gibi dört veya beş yıl beklemek gerekmez. Başkanlık sisteminde halkının veya partisinin güvenini yitirmiş bir başkanın görevini sonlandırabilmek hemen hemen imkânsızdır. Kutuplaşma çok aşırı düzeylere çıksa dahi inatçı bir başkanı değiştirebilmek çok zordur. Kısaca parlamenter sistemdeki *hükümet krizleri* başkanlık sisteminde *rejim krizine* dönüşmektedir.¹⁵

DİĞER ÖZELLİKLER

Önceden bilinebilirlik ve hesap verebilirlik

Önceden bilinebilirlik açısından başkanlık sisteminin daha iyi bir yerde olduğu belirtilmiştir. Buna göre başkanlık sisteminde seçmen oy verdiği aday kazanırsa ülkeyi dört veya beş yıl yöneteceğini bilmektedir. Parlamenter sistemde ise bir partinin temsilcileri için oy kullanan seçmenin, oy verdiği milletvekilinin başbakan olarak kimi destekleyeceğini bilmediği ileri sürülmüştür. Parlamenter hükümet sisteminde seçmen eğer bir parti parlamentoda tek

¹³ *Ibid.*, s. 115.

¹⁴ Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It make a Difference," s. 10.

¹⁵ Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Winter 1990, s. 65.

başına çoğunluğu elde edememesi durumunda hangi partilerin koalisyon hükümeti kuracağını da önceden bilemez. Bu nedenle hesap verilebilirlik açısından başkanlık sisteminin daha iyi olduğu belirtilmiştir.¹⁶ Yine başkanlık sisteminde sorumluluğun teşhisinin kolay olduğu, yürütmenin tek kişinin elinde olması nedeniyle halkın hesap soracağı kişiyi kolaylıkla tespit edeceği söylenmiştir. Bir başka deyişle, başkanlık sisteminde başkanın sorumluluktan kurtulması ve sorumluluğu bir başkasının üzerine atabilmesinin mümkün olmadığı ileri sürülmüştür.

Juan Linz'in belirttiği gibi bu iddiaların hiçbirisi tam doğru değildir. Başkanlık seçimlerinde seçmen parlamenter sistemlerde olduğundan daha kötü durumdadır. Başkan adaylarının çoğunun siyasal lider olarak bir geçmişi bulunmamaktadır. Başkan adaylarının partileriyle, partilerinin programıyla ve ideolojisiyle ne kadar özdeşleştiği bilinemediği gibi, eğer seçilirse kabinesinin kimlerden oluşacağı hakkında da çok az bilgi vardır. Başkanlık seçimleri genellikle bir kişi hakkında düşüncelere ve o kişinin vaatlerine dayanarak yapılır. Parlamenter sistemlerde seçmenlerin partilere oy verdiği ve kendini kimin yöneteceğini bilmediği savı ise doğru değildir. Parlamenter sistemlerde partiler genellikle siyasal liderleriyle bilinirler. Seçmenler oy verirken partilerin liderlerini de dikkate alırlar. Yine seçmenler oy verdiği partinin seçimleri kazanması durumunda oy verdikleri partinin liderinin başbakan olacağını bilirler. Parlamenter sistemlerde muhalefetteki partilerin gölge kabineleri vardır. Bu nedenle seçmenler sadece başbakanı değil, oy verdikleri parti seçimi kazanırsa kabinede kimlerin yer alacaklarını da bilebilirler. Oysa başkanlık sisteminde başkan kabinesini seçimden sonra belirler. Başkanlık sisteminde önceden bilinebilen kişi sadece başkan iken, parlamenter sistemde kabine- nin birçok adı da bilenebilir.¹⁷

Başkanlık sistemlerinde sorumluluğun teşhisinin daha kolay olduğu ve seçmenin hesap soracağı kişiyi kolayca bulabileceği söylenmiştir. Ancak başkanlık sistemlerinin bazılarında var olan bir kişinin ancak bir kez başkan olabileceği yolunda bir hüküm varsa, başkanın halk tarafından siyasal açıdan sorumlu tutulabilmesine hukuken olanak yoktur. Eğer başkanın yeniden seçilebilmesi söz konusuysa, bu kez de başkan başarılı olamamasını yasama organında yeterli çoğunluğa sahip olamamasına bağlayabilir. Yani başarısız bir başkan eğer yasama organı istediği yasaları çıkarsaydı başarılı olacağını; ama bunu yapmaması nedeniyle gerekli başarının sağlanamadığını ileri sürecektir. Oysa parlamenter sistemde başbakan bu tür mazeretlere sığınamaya-

¹⁶ Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999), s. 156.

¹⁷ Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It make a Difference," s. 12.

caktır; çünkü parlamenter sistemde yasama organının çoğunluğuna hâkim olmadan iktidarda kalınabilmenin olanağı yoktur.¹⁸

Parlamenter sistemde hesap verilebilirlik ancak belirli koşullarda bir sorun olarak ortaya çıkacaktır. Eğer hükümet istikrarsızlığı aşırı bir hal almışsa, sık sık değişen koalisyon hükümetleri varsa ve koalisyon hükümetlerinin kurulmasında önemli rol oynamış herhangi bir parti de yoksa parlamenter sistemde hesap verilebilirlik önemli bir sorun olarak ortaya çıkar.¹⁹

Başkanlık sisteminde hesap verilebilirlik konusunda ortaya çıkan bir sorun daha vardır. Yeniden seçilme mümkün olsa dahi, başkanlık sisteminde seçmenler başkandan hesap sormak istediklerinde başkanlık döneminin bitmesini beklemek durumundadır. Oysa parlamenter sistemlerde başbakan ve kabinesinden her zaman gensoru veya güvensizlik oylaması yoluyla hesap sorulabilir. Yani parlamenter hükümet sisteminde yasama döneminin bitmesiyle birlikte veya parlamentodaki liderlik veya parti krizi sonunda seçimlere gidildiğinde halk tarafından hükümet sorumlu tutulabilmektedir.²⁰

Zaman Faktörü

Demokrasi sadece seçimle iktidara gelmeyi değil aynı zamanda seçimle gitmeyi de öngörür. Bu nedenle seçimlerin düzenli aralıklarla tekrarlanması gerekir. Seçimi kazanan kişinin ölene kadar iktidarda kalması demokrasiyle bağdaşmaz. Başkanlık sistemlerinde başkanlar genellikle dört veya beş yıllık bir süre için seçilirler ve genellikle bir kişinin iki defadan daha fazla seçilmeyeceği anayasalarda hükme bağlanmıştır. Başkanlık sistemlerinde başkanın yetkileri o denli çoktur ki, bu sistemde başkanın bu yetkilerini kullanarak diktatörlüğe kayabileceğinden korkulur ve bu nedenle başkanın kaç kez başkan olabileceği anayasalarda açıkça belirtilir. Başkanlık sistemlerinde genellikle bir kişinin bir kez veya iki kez başkan seçilebileceği veya arka arkaya iki kez başkan seçilemeyeceği gibi sınırlamalar anayasalarda yer almaktadır. Bu tür kısıtlayıcı hükümler ise ihtiraslı başkanlar için son derece sinir bozucu hükümlerdir ve bazı ihtiraslı başkanlar bu hükümleri değiştirmeye çalışırlar. Anayasalarda yer alan bu yasak hükümlerini değiştirmeye çalışmak ise bu ülkeleri gergin bir atmosfere sürükleyerek kutuplaşmalara neden olmakta ve bunun sonucunda askeri darbeler ortaya çıkmaktadır. Oysa parlamenter hükümet sistemlerinde başbakanlar için bu tür sınırlamalar düşünülmemiştir. Parlamenter sistemlerde başbakanların diktatörlüğe kayabileceği korkusu

¹⁸ *Ibid.*, s. 13.

¹⁹ *Ibid.*, s. 13.

²⁰ *Ibid.*, s. 14.

başkanlık sistemlerindeki başkanların diktatörlüğe kaymasından çok daha azdır. Böyle bir korkunun olmamasının nedeni parlamenter sistemlerde anayasaya aykırı yollara başvurmada hükümeti değiştirebilmenin mümkün olmasıdır.²¹

Kazanan Her Şeyi Kazanır

Başkanlık sisteminde kazanan her şeyi kazanmakta ve kaybeden de her şeyi kaybetmektedir. Bir başka deyişle, başkanlık sisteminde demokratik siyaset "ya hep, ya hiç" biçimindeki bir oyununa benzemektedir. Başkanlık sisteminde seçimi kazanan başkan yürütme organının denetimini bütünüyle elde eder, Yani yürütme organının denetimi başkanlık sisteminde "kazanan her şeyi kazanır" biçimindedir. Başkanlık sisteminde başkanlık seçimini kaybedenler siyasal mücadeleden dışlanmaktadır; çünkü bu sistemde başkanlığı kazananların kaybedenlerle ilişki kurmaya ihtiyaçları yoktur. Başkanlık sisteminin bu özelliği siyasal kutuplaşmayı ve gerilimi artıracaktır.

Başkanlık Sistemi İktidarın Kişiselleşmesine Yol Açabilir

Başkanlık sisteminde yürütme tek kişiden oluşmaktadır. Bu sistemde başkan hem devlet başkanı hem de hükümet başkanı konumundadır. Halk tarafından seçilen ve anayasada belirtilen görev süresinden önce görevinden alınamayan başkan kendisinin devleti, hükümeti ve bütün halkı temsil ettiği yanılsamasına kapılabilir. Bu nedenle başkanlık sisteminde sık sık iktidarın kişiselleşmesi olgusu ortaya çıkmaktadır.

Mümtaz'er Türköne Parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasındaki farklılığı ve parlamenter sistemin üstünlüğünü şu ilginç sözlerle bize aktarmaktadır:

"Başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasındaki fark, rugby ile futbol arasındaki farka benzer. Rugby, oval bir topla 15'er kişilik takımlarla, iri kıymatlı oyuncuların birbirini ezip geçtiği, kemik seslerinin duyulduğu sert bir oyun. Futbol ise stratejinin, zekânın, tekniğin bir birleşimi. Birinde en kestirme yoldan sonuç almak, diğerinde ise seyirlik bir oyun çıkartmak önemli. Başkanlık sisteminin yegâne başarılı örneği olan ABD'de rugby'nin futboldan daha popüler olması bu yüzden tesadüf değil. Tercihiniz ne? Sonunda 'biz kazandık' diyeceğiniz kuralların asgari düzeyde işlediği kıran kırana bir

²¹ Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, (Winter 1990), s. 66.

mücadele mi? Yoksa 'ofsayt mıydı, değil miydi?' muhabbetleriyle sosyalleşmek mi?"²²

Başkanlık Sisteminin Türkiye İçin Taşıdığı Sakıncalar

Başkanlık sisteminde yürütme tek kişiden oluşmaktadır, Yani bu sistemde başkan hem hükümet hem de devlet başkanı statüsüne sahiptir. Halk tarafından doğrudan seçilen ve görev süresi dolmadan görevden alınamayan bir başkan devleti, hükümet ve halkı temsil ettiği yanlışına kapılabilir. Başkanlık sistemi Türkiye için önemli sakıncalar içermektedir. Uzun yıllar mutlak yetkilere sahip tek bir kişinin yani padişahın yönetiminde yaşamış olan ve siyasal iktidarın kendini sınırlaması diye bir geleneğin olmadığı toplumumuzda, özellikle ikisi de genel oydan gelen başkanlık makamı ile parlamenterin aynı siyasal parti eline geçmesi azınlıkta kalanların temel güvenceleri bakımından ciddi sakıncalar taşıyacaktır.

Halk tarafından seçilen ve bu nedenle de seçim kampanyalarının, meydan nutuklarının ve parti çekişmelerinin yıpratılmasına uğrayan bir kişinin devletin başında yer alması Türkiye'de bazı sorunlara yol açacağı söylenebilir. Parlamenter sistem altında yaşamış ve bu nedenle cumhurbaşkanında çok daha az zedelenmiş bir devlet adamı niteliği arayan Türk toplumunun siyasal tartışmalar sonucunda yıpranmış bir cumhurbaşkanı kolayca kabul edileceği söylenemez. Başkanlık sisteminde devlet başkanı ve hükümet başkanı ayrımı sona ermektedir. Oysa siyasal açıdan saygınlığı olan ama yetkileri olmayan devlet başkanlığı ülkemiz açısından önemlidir.

Türkiye Osmanlı İmparatorluğu'ndaki parlamenter sistemden sonra Milli Mücadele döneminin meclis hükümeti sisteminden başlayarak günümüze gelinceye kadar çizdiği çizgi ile başkanlık sistemi arasındaki karşıtlık ortadadır. Bir başka deyişle, başkanlık sisteminin Türk Anayasa Geleneğine aykırı düştüğü söylenebilir. Ülkemizin bildiği ve tanıdığı hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemidir. Hiç bilmediğimiz, bize yabancı olan başkanlık sisteminin ne tür sorunlara yol açacağı bilinmemektedir. Bu nedenle bildiğimiz hükümet sisteminden ayrılmama daha akla yakın bir görüştür.²³ Ayrıca şu da belirtilmelidir ki bir başka ülkenin sistemini taklit etmek iyi sonuçlar doğurmayacaktır. Taklit her alanda olduğu gibi hükümet sisteminde de sorunlu bir şeydir ve bu nedenle her zaman kaçınılması gereken bir husustur.

²² Mümtaz'er Türköne, "Başkanlık Sistemi Tartışması: (II)", *Zaman*, 22 Nisan 2011.

²³ *Gerekçeli Anayasa Önerisi* (Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1982), s. 211.

Türk parti sisteminin var olan yapısı göz önüne alındığında başkanlık veya yarı-başkanlık hükümet sistemine geçmenin çok önemli sakıncaları olacağını söyleyebiliriz. Türkiye'deki partiler disiplinli, tutarlı, ideolojik ve programatik yapılarıyla nedeniyle parlamenter sistemle tam anlamda bütünleşmişlerdir.²⁴ Parlamenter hükümet sisteminde hükümet parlamentoya dayanmak zorundadır. Bu da hükümetin parlamento tarafından desteklenmesini gerektirir. Bu destek parlamentoda partilerin parti çizgileri doğrultusunda oy vermeleri yani disiplinli olmalarını zorunlu kılar.²⁵ Başkanlık sistemine geçildiği anda parlamenter sistemden gelen partilerin bu özellikleri hemen değişmeyecektir. Başkanlık sisteminde ise partilerin disiplinli olmaları parlamentodaki çoğunlukla başkan farklı partilerden ise çok büyük sorunlar yaratacaktır. Disiplinli ve tutarlı partilerle başkanlık sistemine geçmek yüzmeye bilmeyen bir kişiyi can simidi olmadan denize atmaya benzeyecektir. Var olan bu parti sistemini ve partilerin yapısını göz önüne almadan tercih edilecek bir hükümet sistemi büyük bir felaketle sonuçlanabilir.

PARLAMENTER SİSTEMİN İŞLERLİLİĞİNİ ARTIRACAK ÖNERİLER:

Kuşkusuz Türkiye'de özgürlükçü ve çoğulcu demokratik rejimi parlamenter sistemin daha iyi yaşatacağını söylemek uyguladığımız parlamenter sistemin hiçbir kuralının değiştirilmemesi demek değildir. Parlamenter sistemin daha iyi işlemesi ve etkili bir yürütmenin yaratılabilmesi için bazı düzenlemeler yapmak mümkündür. Ancak bu tür düzenlemelerin karımca parlamenter sistemin mantığına ters düşmemesi ve sistemin vazgeçilemez çerçevesi olan özgürlükçü demokrasiye aykırı sonuçlar doğurmaması gerekir.

a) Parlamenter sistemde yürütme organı ancak parlamentoda sağlam, disiplinli ve tutarlı bir çoğunluğa sahip ise otorite ve istikrar sahibi olabilir. Eğer parlamenter sistemde hiçbir parti parlamentoda mutlak çoğunluğu sağlamazsa veya iktidar zayıf çoğunluklara dayanıyorsa veya parlamentodaki çoğunluk kendi içinde yeterli ölçüde disiplinli ve tutarlı değilse güçlü bir yürütme ortaya çıkamayacak, hükümet istikrarsızlıkları ve bunun sonucunda da siyasal istikrarsızlar belirecektir. Parti sisteminde aşırı parçalanmaya ve parti sayısının artmasına neden olan ise seçim sistemidir. Parlamenter sistemde en önemli husus sağlam, tutarlı ve disiplinli bir parlamento çoğunluğunun ortaya çıkabilmesidir. Parlamenter sistemin niteliği ve yapısı hükümet otoritesi-

²⁴ Ekrem Ali Akartürk, *Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri* (İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 2010), s. 307.

²⁵ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* İkinci Baskı (New York: New York University Press, 1997), s. 193.

nin değerlendirilmesinde yasama ve yürütme organlarının birlikte ele alınmasını gerektirir.²⁶

Parlamente sistemin mantığını bozmadan sistemin işlerliğini artırmak için yapılacak düzenlemelerden ilki seçim sistemiyle ilgilidir. Parlamento seçimleri için öyle bir seçim sistemi kabul edilmelidir ki, parlamentoda hem açık seçik bir çoğunluk oluşabilmeli hem de küçük partilerin gerçek güçlerinin üstünde bir rol oynamaları önlenmelidir. Ülkemizde yüzde on barajlı sistemin zaman zaman bunu sağlayabildiği söylenebilirse de, kanımca dar bölge seçim sistemi mecliste açık seçik çoğunluğun oluşmasına daha iyi hizmet edebilecektir. Yüzde on barajlı sistemde bir seçim çevresinde bir parti ne denli güçlü olursa olsun eğer ülke genelinde kullanılan geçerli oyların yüzde onunu alamazsa mecliste temsili mümkün olamamaktadır. Bu Güney Doğu Anadolu'da Kürt kökenli vatandaşlarımızın mecliste yeteri kadar temsil edilememelerine neden olmaktadır. Dar bölge seçim sistemi bu tür sakıncalar içermemektedir.

b) 1982 Anayasası hükümetin kurulmasını kolaylaştırıcı ve düşürülmesini güçleştirici kurallar getirmiştir. Bu kurallar yapılacak yeni anayasada da muhafaza edilmelidir. Bunlara Alman Anayasasında yer alan "yapıcı güvensizlik oyu" eklenebilir. 1949 Alman Anayasasının 67. maddesine göre, Bundestag'ın başbakanı güvensizlik oyuyla düşürebilmesi için üyelerinin çoğunluğuyla yeni bir başbakan seçmesi gerekir. Yani muhalefet yeni bir başbakan seçmedikçe başbakanı düşüremez. Bu sistemde yıkmak için önce yapmak gerekmektedir. Bu nedenle de buna yapıcı güvensizlik oyu adı verilmiştir.

c) Parlamento sistemlerinde yürütme organının güçlendirilmesi için çeşitli yollara başvurulabilir. 1982 Anayasası da yürütme organını güçlendirmeye çalışmıştır. Ancak bunu yaparken yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan Cumhurbaşkanını tercih etmiştir. Oysa parlamente sistemlerde tam da bunun tersini yapmak gerekir. 1982 Anayasasını yapanlar muhalefetle iktidar arasındaki çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabileceğini düşündükleri yetkileri Cumhurbaşkanını tanımışlardır. Bir başka deyişle, cumhurbaşkanlığı darbeyi yapan Kenan Evren'in cumhurbaşkanı olacağı düşünüldükçe tasarlanmıştır. Bu nedenle de parlamente sistemde yansız olması gereken Cumhurbaşkanlığı makamı yansızlığına gölge düşürebilecek ölçüde yetkilendirilmiştir. 1982 Anayasası Cumhurbaşkanlığı makamını seçilmiş siyasetçileri dengeleyecek ve frenleyecek bir çeşit vesayet makamı olarak düşünmüştür.

²⁶ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 11 Baskı (Ankara; Yetkin Yayınları, 2010), s. 48.

Cumhurbaşkanlığını asker ve sivil bürokratların vesayetinden kurtarmak için 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yoluna başvurulmuştur. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi bu makamı asker ve sivil bürokrasinin vesayetinden kurtaracaktır. Ancak cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi bu makamın demokratik meşruluğunu da güçlendirecektir. Halk çoğunluğundan destek alan bir cumhurbaşkanı kendisine tanınmış olan yetkileri daha rahatça kullanabilir. Halk tarafından seçilme ve iki defa seçilebilme biçiminde yapılan bu düzenleme yansız Cumhurbaşkanlığı düşüncesinden uzaklaşmadır.²⁷ Yani bu düzenlemeyle ister istemez parlamenter sistemden bir uzaklaşma ortaya çıkaracaktır.²⁸

Başkanlık sistemindeki başkanın tersine, parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanının görev süresi daha uzun tutulur. Başkanlık sisteminde başkanın görev süresi dört ilâ altı yıl arasında değişirken, parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıla kadar çıkabilmektedir. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanlığı süresinin uzun olmasının herhangi bir zararı bulunmamaktadır. Tam tersine cumhurbaşkanlığının yürütme alanına ilişkin yetkileri olmadığından görev süresinin uzunluğu yararlı bile görülür. Cumhurbaşkanının görev süresi yasama organının yasama döneminden daha fazla olduğu için, Cumhurbaşkanının iki farklı çoğunluğun hükümetiyle çalışmak zorunda kalacağı ve bu nedenle de yansız davranmaya zorlanacağı ileri sürülmüştür. Cumhurbaşkanı devletin başı olarak siyasal açıdan sorumsuzdur. Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı yardımcılığı diye bir kurum da düşünülmemiştir. Parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanının bütün işlemleri karşı-imza kuralına tabidir. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisinin kullanılmasına başbakan ve bakanlar aracılığıyla katılabilir. Kısaca belirtmek gerekirse parlamenter sistemde cumhurbaşkanlığı törensel ve sembolik bir kurumdur.²⁹

Cumhurbaşkanının parlamento tarafından değil de, halk tarafından seçilmesinin parlamenter hükümet sistemini her zaman parlamenter hükümet sistemi olmaktan çıkaracağı söylenemez ise de, devletin başının halk tarafından seçilmesi böyle bir potansiyele sahiptir. Halk tarafından seçilen cumhur-

²⁷ Karl Loewenstein, "The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions", *Journal of Politics*, Vol. 11, No: 3 (Aug., 1949), s. 465.

²⁸ Loewenstein Weimar Anayasasını eleştirirken en sınırlı anlamda da olsa başkanlık sisteminin özelliklerinin parlamenter sistemle uyumlayacağını belirtmektedir. Bakınız: Karl Loewenstein, "The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law", *University of Chicago Law Review*, 5 (1937-1938), s. 572.

²⁹ *Ibid.*, s. 469.

başkanı yürütme organının gerçek başı haline gelebilir ve ülkenin genel siyasetini belirleyebilir. Tabii bunun aksi de mümkündür. Cumhurbaşkanının ülkenin genel siyasetini belirleyen bir aktör haline gelebilmesi genellikle siyasal koşullara bağlıdır. Parlamentoda çoğunluğa sahip bir partinin lideri cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda, cumhurbaşkanının gerçek anlamda yürütmenin başı olma olasılığı ortaya çıkacaktır ve sistem hukuken değilse de uygulamada başkanlık hükümet sistemi gibi işleyecektir.³⁰

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi mutlaka parlamenter sistemle uyumsuzdur denemez; ama cumhurbaşkanın halk tarafından seçilmesinin kabul edilmiş olması cumhurbaşkanına tanınan geniş yetkilerle birlikte düşünüldüğünde, 2007 Anayasa değişikliğinden sonra ülkemizde hükümet sisteminin yarı başkanlık sistemine yaklaştığı kabul edilmelidir. Bu açıklanan nedenlerle cumhurbaşkanının yetkilerinin normal bir parlamenter sistemdeki sembolik ve temsili yetkilerle sınırlandırılması ve mümkünse tekrar cumhurbaşkanın parlamento tarafından seçilmesi yöntemine dönülmesi en doğru yol olacaktır. Eğer cumhurbaşkanın halk tarafından seçilmesinden vazgeçilmeyecekse başkanlık süresiyle yasama döneminin süresini aynı yapmak doğru olacaktır; çünkü başkanlık süresiyle yasama dönemi süresi aynı olursa aynı yoğunlukların hem yaşamaya hem de yürütmeye hâkim olabilmesi mümkün olacaktır.³¹ Ayrıca cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu ve bunun gereği olan karşı-imza ilkesinin de yeni yapılacak anayasada istisnasız kabul edilmesi gerekmektedir.

Başkanlık sisteminin objektif zayıflıkları ve sakıncaları bu sistemin Türkiye’de denenmesini sakıncalı bir duruma getirmektedir. Ayrıca başkanlık sisteminin istenmesinin temel nedeni parlamenter sistemde sık sık rastlanan hükümet istikrarsızlıklarıdır. Daha önce de belirtildiği gibi başkanlık sisteminde başkan belirli bir süre için seçildiğinden tanımı gereği böyle bir istikrarsızlık söz konusu olamaz. Başkanlık sistemi de hükümet istikrarsızlığı çeken parlamenter hükümet sistemine sahip ülkelerde bu istikrarsızlığa bir çare olarak düşünülmektedir. Ancak şu an ülkemizde böyle bir hükümet istikrarsızlığı söz konusu değildir. Hükümet istikrarsızlığı olmadığı sürece de başbakanın gücü başkanlık sistemindeki başkandan daha fazladır diyebiliriz. O halde ülkemizde başkanlık sisteminin isteniminin bir mantığı da yoktur. Başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında yer alan yarı başkanlık hükü-

³⁰ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 9. Baskı (Bursa: Ekin Yayınları, 2010), s. 300. Daha geniş bilgi için bakınız: Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (Bursa: Ekin Yayınları, 2011), s. 570-632.

³¹ Bu görüş ilk olarak 2007 Anayasa değişiklikleriyle ilgili olarak yaptığımız tartışmalar sırasında Nur Uluşahin tarafından ileri sürülmüştür.

met sistemi ise bütün melez modellerde olduğu gibi uygulanması daha zor bir sistemdir. Bu durumda ülkemizde parlamenter sistemden uzaklaşmamak akla daha uygun gözükmektedir.

KAYNAKLAR

- Akartürk, Ekrem Ali, *Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri* (İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Yayınları, 2010).
- Epstein, Leon D., "Parliamentary Government", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, der. David L. Sills, Cilt 11 (New York: Macmillan and Free Press, 1968), s. 419-426.
- Erdoğan, Mustafa, "Yeni Anayasa (I) Temel Felsefe ve İlkeler", *Star, Açık Görüş*, 20 Eylül 2010.
- Freeman, Mark, "Constitutional Frameworks and Fragile Democracies: Choosing Between Parliamentarism, Presidentialism and Semi-Presidentialism", *Pace International Law Review*, Vol: 12 (2000), s. 253-282.
- Gerekçeli Anayasa Önerisi* (Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1982).
- Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* İkinci Baskı (New York: New York University Press, 1997).
- Gözler, Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (Bursa: Ekin Yayınları, 2011).
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 9. Baskı (Bursa: Ekin Yayınları, 2010).
- Linz, Juan & Alfred Stephan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996).
- Linz, Juan, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, (Winter 1990), s. 51-69.
- Linz, Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It make a Difference," *The Failure of Presidential Democracy*, derleyen Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994), s. 3-87.
- Loewenstein, Karl, "The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law", *University of Chicago Law Review*, 5 (1937-1938), s. 566-608..
- Loewenstein, Karl, "The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions", *Journal of Politics*, Vol. 11, No: 3 (Aug., 1949), s. 447-496.