

TÜRKİYE'NİN
10 SİSTEM
ARAYIŞI

NİSAN '23
ANKARA

NASIL BİR

BAŞKANLIK

SİSTEMİ?

VAHAP COŞKUN

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ 03

GİRİŞ 05

I. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DEMOKRASİ 07

II. BAŞKANLIK SİSTEMİ 10

III. DÜNYADA BAŞKANLIK SİSTEMİ 16

IV. TÜRKİYE VE BAŞKANLIK SİSTEMİ 18

V. ÖNERİLER 24

SONUÇ 27

SUNUŞ

Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl daha yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Askeri darbeler, sivil siyasetin asker ve sivil bürokrasi/vesayet karşısındaki güçsüzlüğü, uyumsuz ve kısa süreli koalisyonlar gibi dinamikler nedeniyle parlamenter sistem kamusal hafızada olumsuz bir yer edindi. Bu nedenle, Demirel ve Özal gibi güçlü siyasi liderler, yüksek bir toplumsal desteğe sahip oldukları dönemlerde, parlamenter sistemi eleştirip başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini dillendirdiler. Ancak parlamenter sisteme yönelik rahatsızlıkların varlığına ve sistem değişikliğine yönelik benzer siyasi ve akademik münferit açıklamalara rağmen, 2014 yılına kadar sistem değişikliği kamuoyunun gündeminde ciddi bir yer edinmedi.

Sistem değişikliğine yönelik en önemli kırılma, 2007’deki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşandı. Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanlığı adaylığına yönelik tepkiler, 27 Nisan 2007 muhtırası ve Anayasa Mahkemesi’nin 367 kararı üzerinden ciddi bir siyasi krize dönüşünce, AK Parti erken seçim kararı almanın yanısıra -daha önce de ciddi siyasi krizlere dönüşen- Cumhurbaşkanlığı seçim sistemini değiştirmeye yöneldi.

Cumhurbaşkanı’nın TBMM yerine halk tarafından seçilmesine yönelik anayasa değişikliğinin referandumda kabul edilmesi, 1982 Anayasasıyla klasik parlamenter sistemin sınırlarını zorlayacak ölçüde yetkilendirilen Cumhurbaşkanına güçlü bir toplumsal destek de aktararak parlamenter sistemin sembolik Cumhurbaşkanı kurgusunu tahrif etti.

İlk defa halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilen Erdoğan, sahip olduğu güçlü Anayasal yetkileri yüzde 52’lik toplumsal destek ve iktidar partisi olan AK Parti’nin doğal lideri olmaktan devşirdiği siyasal güçle birleştirerek, parlamenter sistemi işlemez kılarken, başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğine yönelik ısrarlı bir söylem de benimsedi.

2014-2017 arasında, birçok siyasal krize yol açan bu anomali, 15 Temmuz darbe teşebbüsü sonrasında, MHP lideri Devlet Bahçeli’nin “fiili durumu resmileştirme” mottosuyla aldığı inisiyatif ve verdiği destekle başkanlık sistemi doğrultusunda çözülmeye çalışıldı.

Kamuoyunda yeterince tartışılmadan, AK Parti ve MHP’nin tercihleri doğrultusunda hazırlanan anayasal değişiklik, 15 Temmuz travmasının ve bu travmanın harekete geçirdiği güvenlikçi yasal ve idari düzenin hâkim olduğu bir dönemde, 17 Nisan 2017 referandumunda yüzde 51 oyla kabul edildi.

24 Haziran 2018 seçimlerinde yürürlüğe giren başkanlık sistemi, yetkilerin tek elde toplanması, denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflığı, de facto bir güçler birliği tesis etmesi ve kutuplaşmayı derinleştirilmesi gibi gerekçelerle çokça eleştirildi ve 2018’den bu yana siyasi ve idari performansı bakımından da bir memnuniyet üretmedi. İktidar blokunun yeni sistemi düzeltmeye yönelik adımlardan uzak durması da yaşanan memnuniyetsizliği derinleştirdi.

Son yapılan kamuoyu araştırmaları, başkanlık sistemine verilen desteğin yüzde 35'lere düştüğünü, parlamenter sisteme dönüş ile ilgili muhtemel bir referandumun ise kolaylıkla destek görebileceğini gösteriyor.

Başkanlık sistemin ürettiği bu memnuniyetsizlik, muhalefet partilerine parlamenter sisteme geri dönüş üzerinden bir siyasal strateji ve söylem geliştirme imkânı sağladı. Parlamenter sisteme dönüş, bir yandan farklı siyasal önceliklere sahip birçok siyasi partiye aynı hedef doğrultusunda hareket etme imkanı sunarken, bir yandan da Erdoğan karşıtlığının veya seçimlerde Erdoğan'ı yenme motivasyonunun ötesine geçerek, muhalefeti otoriterlik-demokrasi ekseninde bir siyasal söylem kurgulama kabiliyetine kavuştu. Bu çerçevede, sistem tartışması ve parlamenter sisteme dönüş hedefi, iktidar ve muhalefet arasındaki siyasi mücadeleyi içeriklendiren en önemli başlık haline geldi.

Son bir yıl içerisinde muhalefetteki siyasi partiler önce müstakil olarak parlamenter sistem önerilerini hazırlayıp kamuoyuyla paylaştılar, ardından ortak bir çalışma grubu oluşturarak temel ilkeler üzerinde anlaştılar, son olarak da 12 ve 28 Şubat buluşmalarında liderlerin katılımıyla "Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem" önerilerini kamuoyuna sundular.

Sistem değişikliği hedefiyle bir araya gelen altı muhalefet partisi, hazırladıkları öneriyi kamuoyuna sunduktan sonra da seçimlerde birlikte hareket etme ve seçimlerden sonra sistem geçişini birlikte gerçekleştirme hedefiyle, ayda bir liderler düzeyinde buluşmaya devam ediyor. Böylece, parlamenter sisteme dönüş hedefi, muhalefetin iktidar karşısında bir araya gelmesini sağlayan en önemli dinamik oldu.

Dolayısıyla, 2023 seçimlerinin sonucundan bağımsız olarak, Türkiye'de sistem arayışı ve tartışmasının önümüzdeki dönemde de siyasetin merkezinde olmasını beklemek daha gerçekçi görünüyor. Haziran 2023'te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program, 2022 yılı boyunca, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı içeriyor.

Vahap Coşkun'un Nasıl bir Başkanlık Sistemi? başlıklı çalışması, 10 rapordan oluşacak akademik katkının sonuncusunu oluşturmaktadır.

Bu programın, sadece iktidar-muhalefet dinamikleri üzerinden ve oldukça sert bir karşıtlık ile yürüyen sistem arayışına, nitelikli akademik bilgi, sağduyulu öneriler ve detaylı veriler sağlayarak anlamlı bir katkı sunacağına inanıyoruz.

Hatem Ete Ankara Enstitüsü, Direktör

GİRİŞ

Hükümet sistemleri, hukuk ve siyaset alanında en yoğun çalışılan meselelerden biridir. Temel ve basit bir sebebi vardır bunun: O da, siyasi istikrar, iktisadi büyüme ve demokratik değerlerin korunması için en iyi sistemin hangisi olduğuna dair sürekli bir arayışın varlığıdır. Hükümet sistemleri, bu arayıştan ötürü, sadece siyasi yapının çöktüğü ya da belirsizlik taşıdığı ülkelerde değil, yerleşik demokrasilerde dahi ciddi tartışmalara konu olur. Hemen her yerde ekonomik veya politik bir açmazla karşılaşıldığında, hükümet sistemleri birbirleriyle mukayese edilir ve bazı toplumsal kesimlerden sistemin değişmesini içeren talepler yükselir.

Hükümet sistemlerine dönük bu daimî ilginin, Soğuk Savaş'ın bitmesiyle birlikte daha da ivme kazandığını belirtmek mümkündür. Çünkü Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte birçok ülke demokratikleşme sürecine girdi. Demokrasinin kurulması, yerleşmesi ve gelişmesi için Doğu ve Güney Avrupa ülkelerinde hangi sistemin tercih edileceği veya edilmesi gerektiği sorusu, siyasi ve hukuki muhitleri en çok meşgul eden sorulardan biri oldu.

Türkiye de bu tartışmaların dışında kalmadı. Uygulanmaya konduğu günden beri gerek bir bütün olarak 1982 Anayasası'na ve gerek bu Anayasa'nın getirdiği hükümet sistemine şiddetli eleştiriler yönetildi. Bir cuntanın iradesini yansıtan bu Anayasa'nın karakterinin baskıcı, demokrasi karşıtı ve vesayetçi olduğu vurgulandı; birçok kişi ve kurum anti-özgürlükçü bu Anayasa'ya karşı alternatifler sundu.

Siyaset, akademi ve sivil toplum dünyasından gelen önerilerin ağırlıklı bir bölümü, parlamenter sistemi esas alıyordu. Şaşırtıcı değildi bu durum; çünkü Osmanlı-Cumhuriyet modernleşmesi parlamentarizm hattı üzerinden ilerlediğinden, Türkiye'de siyasi elitlerinin kahir ekseriyeti, demokrasiyi parlamentarizmle özdeşleştiriyordu. Başkanlık sistemine mutlak bir önyargı ile yaklaşan elitlere göre, memleket, içine girdiği anayasal çıkmazdan ancak klasik bir parlamenter hükümet sistemiyle çıkılabilirdi.

Hükümet sistemleri, bu arayıştan ötürü, sadece siyasi yapının çöktüğü ya da belirsizlik taşıdığı ülkelerde değil, yerleşik demokrasilerde dahi ciddi tartışmalara konu olur.

Mamafih, sayıları az da olsa, Türkiye'nin kurtuluşunun radikal bir sistem değişikliğinden geçtiğini düşünen siyasi ve akademik aktörler de vardı. Bahusus siyasi yelpazenin merkez-sağ kanadını tutan liderler, başkanlık sistemine hep yakın bir alaka gösterdiler. Üçü de hem cumhurbaşkanı hem de başbakan olarak vazife üstlenmiş Turgut Özal, Süleyman Demirel ve Recep Tayyip Erdoğan, bazen yüksek bazen de düşük bir sesle başkanlık sisteminden yana tavır aldılar.

Ancak yine de yakın zamana kadar bu sistem, siyasi partiler arasında çok fazla taraftar bulmadı. Hatırlanacaktır, 2011 genel seçimlerinden sonra yeni bir anayasa yapmak için Meclis'te bir Anayasa Uzlaşma Komisyonu oluşturuldu. Meclis'te grubu bulunan ve Uzlaşma Komisyonu'nda eşit sayıda üyelerle temsil edilen dört partiden üçü (Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi, Barış ve Demokrasi Partisi) parlamenter sistemini savunurken, bir tek AK Parti başkanlık sistemini önermişti.

Ancak 2007'den sonra meydana gelen bazı kritik olaylar (367 kararı, AK Parti'de Cumhurbaşkanı Erdoğan ile Başbakan Ahmet Davutoğlu arasında yaşanan sistemsel gerilim, 15 Temmuz 2016 askeri darbe teşebbüsü vb.) tarihin başkanlık sistemini destekleyenlerin lehine akmasını sağladı. Önceleri bu sisteme kati bir karşıtlık sergileyen MHP'nin AK Parti'nin yanında konumlanması ile birlikte dengeler tamamen değişti ve 2017'de yapılan anayasa değişikliğiyle Türkiye parlamentarizmden bir başkanlık türevi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçti.

Mevcut yapıyı kökünden sarsan bu anayasal değişiklik, hükümet sistemine ilişkin tercihleri siyasetin merkezine oturttu. Bittabi başkanlık sistemi ve Türk tipi başkanlık modeli hakkındaki tartışmalar da alevlendi; siyaset, başkanlık sisteminin yandaşları ve karşıtları olmak üzere ikiye bölündü.

Harareti giderek artan bu tartışmalara bir katkı sunmayı amaçlayan bu çalışmada, evvela başkanlık sisteminin genel özelliklerine ve dünyadaki görünümüne değinilmiş, akabinde Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve bu sistemin yarattığı sorunlar ele alınmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise, bu sorunların çözümü için bazı önerilerde bulunulmuştur.

Mevcut yapıyı kökünden sarsan bu anayasal değişiklik, hükümet sistemine ilişkin tercihleri siyasetin merkezine oturttu.

I. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DEMOKRASİ

Bir devlet, hukuki olarak üç kuvvete sahiptir: Yasama, yürütme ve yargı. Hükümet sistemleri; bu üç kuvvete bağlı olarak ortaya çıkarlar ve bir devlette bu üç kuvvetin hangi organlarca ve nasıl kullanılacağını anlatırlar. Hükümet sistemi kavramı, bu çerçevede, devletin üç temel hukuki işlevinin onun organları arasında nasıl paylaştırıldığını ve bu organlar arasındaki ilişkinin niteliğini ifade eder.¹

Yargı, ilkesel anlamda, bütün demokratik ülkelerde bağımsız bir kuvvet olarak kabul edildiğinden, hükümet sistemleri esasında, yasama ve yürütmenin arasındaki ilişkilere bağlı olarak tasnif edilirler. Yasama ve yürütme ise, ya tek bir elde toplanır veya farklı ellere dağıtılır. Eğer bu iki kuvvet; tek bir elde birleşmiş ise “kuvvetler birliği”, birbirinden bağımsız ellere verilmişse “kuvvetler ayrılığı” söz konusu olur.

Kuvvetler birliğinde hükümet sistemleri, kuvvetlerin hangi organda birleştiğine bağlı olarak farklılaşır. Yasama ve yürütmenin yürütmeye birleşmesi halinde “mutlak monarşilerden” veya “diktatörlüklerden”, yasamada birleşmesi halinde ise “meclis hükümeti sisteminden” bahsedilir.

Kuvvetler ayrılığında ise hükümet sistemleri, kuvvetlerin birbirlerinden ayrılık derecelerine bağlı olarak sınıflandırılırlar. Yasama ve yürütmenin birbirlerinden sert ve katı bir şekilde ayrılması “başkanlık sistemlerini”, bu iki kuvvetin birbirlerinden yumuşak ve dengeli bir şekilde ayrılması da “parlamber sistemleri” ortaya çıkarır.

Başkanlık ve parlamenterizmin yanı sıra, bir de “yarı-başkanlık” adı verilen bir hükümet sistemi vardır. Yarı-başkanlık, kimi özellikleriyle başkanlığa (halk tarafından seçilen bir devlet başkanı), kimi özellikleriyle de parlamenterizme (yürütme gücünün devlet başkanı ile başbakan ve kabinesi tarafından paylaşılması) yaklaşan

Yasama ve yürütmenin birbirlerinden sert ve katı bir şekilde ayrılması “başkanlık sistemlerini”, bu iki kuvvetin birbirlerinden yumuşak ve dengeli bir şekilde ayrılması da “parlamber sistemleri” ortaya çıkarır.

¹ Mustafa Erdoğan, Anayasa Hukukuna Giriş, Orion Kitapevi, Ankara, 2017, s. 207.

karma ya da melez bir modeldir. Gözler, yarı-başkanlığı “cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sistem” olarak tanımlar ve aslında bu sisteme “yarı-parlamenter sistem” denilmesi gerektiğini belirtir.²

Kuvvetler ayrılığı çatısı altında yer alan başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamentarizmin üçü de demokrasiyle uyumludur. Bununla birlikte öteden beri, bu sistemlerden hangisinin demokrasinin korunması ve geliştirilmesi için daha uygun bir zemin yarattığına dair literatürde sıkı bir tartışma vardır. Hükümet sistemleri ile demokrasi arasındaki ilişki, anayasa hukukçuları ve siyaset bilimcilerin en çok vakit ayırdıkları konulardan biri olmuştur.

Hükümet sistemlerini karşılaştırmalı olarak ele alan çalışmalarda, her bir sistemin lehine ve aleyhine neticeler çıkartılabilir. Güçlü bir demokrasi için kimi araştırmalar başkanlığı, kimi araştırmalar da parlamentarizmi işaret edebilir. Ancak genel bir değerlendirme yapıldığında, demokrasinin sağlıklı işleyip işlememesi noktasında tek belirleyicinin hükümet sistemi olmadığı söylenebilir.³

Aslında, hükümet sistemleri, doğrudan doğruya demokrasiyle ilgili değildir. Demokrasi, özü itibarıyla, yönetimin halkın rızasına dayanması ve halka karşı sorumlu olmasıdır. Hükümet sistemleri ise, iktidarın örgütlenme biçimiyle ilgilidir. Temel siyasi kararlar halk ve onun temsilcileri tarafından alındığı sürece, yönetim yetkilerinin kişiler ve organlar arasında farklı şekillerde dağıtılması, demokrasi açısından bir sorun teşkil etmez. Daha açık bir deyimle; demokrasi, farklı hükümet sistemleriyle bağdaşabilir. Keza farklı hükümet sistemleri de demokrasiyle bir arada olabilir.⁴

Mesele demokrasinin varlığının korunması olduğunda, bunun birçok faktörle bağlantılı olduğunu belirtmek gerekir. Bir ülkede demokrasinin inşası ve sürdürülebilirliği üzerinde, hükümet sisteminden ziyade, o ülkedeki iktisadi, siyasi, tarihi ve kültürel özellikler ile o ülkedeki anayasa kuralları, siyasi parti yapıları ve seçim sistemleri etkilidir. Demokrasi salt hükümet sistemi ile irtibatlandırılmaz; hükümet sistemlerinden birinin diğerine oranla demokrasiyi daha sağlam kılacağı söylenemez.

Ezcümle, hükümet sistemleri fetişleştirilmemeli ve bir ülkede demokrasinin geleceği bir hükümet sisteminin varlığına ya da yokluğuna bağlanmamalıdır. Türkiye’de olduğu gibi demokrasiyi bir hükümet sistemiyle -parlamentarizmle- özdeşleştir-

2 **Kemal Gözler**, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2022, s. 241.

3 Hükümet sistemleri ile demokrasilerin yaşama şansı ve çöküntüye uğrama olasılığı arasındaki ilişkiyi inceleyen bazı çalışmalar için bakınız: **Serap Yazıcı**, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 3-18.

4 **Mustafa Erdoğan**; Özgürlük Perspektifinden Hukuk ve Demokrasi, Kesit Yayınları, İstanbul, 2013, s. 298.

Demokrasi salt hükümet sistemi ile irtibatlandırılmaz; hükümet sistemlerinden birinin diğerine oranla demokrasiyi daha sağlam kılacağı söylenemez. Hükümet sistemleri fetişleştirilmemeli ve bir ülkede demokrasinin geleceği bir hükümet sisteminin varlığına ya da yokluğuna bağlanmamalıdır.

mekten kaçınılmalıdır. Bir sisteminin demokrasiyi bütün kurum ve kurallarıyla işler kılacağı, buna mukabil diğer bir sistemin demokrasinin çanına ot tıkayacağı gibi toptancı yargılardan uzak durulmalıdır. Aksine ülkelerin hukuki, siyasi ve sosyolojik yapılarına odaklanmalı, demokrasinin şansını masaya yatırırken bu yapıların demokrasiye destek veya köstek olma potansiyelleri her daim akılda tutulmalıdır. Çünkü bir hükümet sisteminin demokratik bir rejimi olumlu ya da olumsuz yönde etkilemesi, bu yapılardan azade değildir.

Parlamentarizm tarihi tecrübelerin ışığında şekillenen bir sistemdir; başkanlık ise “yaratılan” bir sistemdir.

II. BAŞKANLIK SİSTEMİ

Kuvvetler ayrılığı teorisi içinde mütalaa edilen başkanlık ile parlamentarizmin gelişim çizgileri birbirinden farklılık arz eder. Parlamentarizm tarihi tecrübelerin ışığında şekillenen bir sistemdir; başkanlık ise “yaratılan” bir sistemdir. Parlamentarizm pratik hayat içindeki deneyimlerle olgunlaşmıştır; oysa başkanlık, teorik aklın ürettiği bir model olmuştur.

Başkanlık sisteminin ideal hali ABD’de hayata geçirilmiştir. ABD’nin banilerinin yeni sistemi oluştururken temel gayeleri, sömürgeci Avrupa’nın geleneksel monarşik sistemine karşı bir düzen kurmaktır. Zira İngiltere’ye karşı giriştikleri bağımsızlık savaşı, onların hem yaşamaya hem de yürütmeye karşı derin bir güvensizlik duymalarına yol açmıştı. Thomas Jefferson’ın “*En iyi hükümet biçimi en az hükümet edendir*” sözü, ABD’nin kurucu babalarının temel felsefelerini yansıtıyordu.⁵

1787 Amerikan Anayasası ile yaratılan başkanlık sisteminde; yasama yetkisi, Senato ve Temsilciler Meclisi’nden oluşan Kongre’ye aittir. Senato, altı yıllık bir süre için seçilen 100 senatörden oluşur: Başkan yardımcısının başkanlık ettiği Senato’da, nüfusuna ve büyüklüğüne bakılmaksızın her eyaletin iki senatörü bulunur. Temsilciler Meclisi ise, her eyaletin nüfusu oranında üye verdiği ve iki yıllık bir süre için seçilen 435 temsilciden meydana gelir.

Yargı yetkisi, bir Yüksek Mahkeme ile Kongre’nin ihtiyaçlar doğrultusunda kurulmasını düzenleyeceği alt derece mahkemelerin elindedir.

Yürütme yetkisi ise, başkana aittir: Başkan ve başkan yardımcısı, dört yıllık bir süre için seçilirler. Başkanın kaç defa seçilebileceğine dair 1947’den önce Amerikan Anayasası’nda bir hüküm yoktu. 1947’de -1951’den itibaren geçerli olmak üzere- başkanın en fazla iki dönem seçilebileceğini öngören bir anayasa değişikliği yapıldı.⁶

5 **Erdoğan Teziç**, Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 2007, s. 432.

6 **Mehmet Turhan**, Hükümet Sistemleri, Turhan Yayınları, Ankara, 1993, s. 33-34.

Amerikan Anayasası'nı kaleme alanlar böylelikle, bir yandan yasama ve yürütmenin birbirlerini kontrol edecekleri ve dengeleyecekleri kuvvetler ayrılığıyla, diğer yandan gücü merkezden çevreye dağıtan federalizm ile bütün devlet yetkilerinin tek bir elde ve merkezde toplanmasının önüne geçmeye çalıştılar. Amaç, güçlü ve merkezi-yetçi bir devletin yaratacağı tehlikelerden kaçınmaktı.⁷

Başkanlık, ilk olarak ABD'de tatbik edilmeye başlandığından sistemin temel ilke ve kurumları da bu ülkede oluştu. Sartori, başkanlık sisteminin üç tanımlayıcı ölçütünün olduğunu belirtir: Birincisi, devlet başkanının belli bir zaman dilimi için (dört ya da sekiz yıl arasında olabilir) doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmesidir. İkincisi, yürütmenin, yasama organı tarafından atanmaması ve düşürülmemesidir. Üçüncüsü de, başkan ile kabine üyeleri arasında "ikili bir otoriteye" izin verilmemesi; yürütme organının başkan tarafından yönlendirilmesidir.

*"Şu hâlde bir siyasal sistem, ancak ve ancak devlet başkanı; (i) halkoyundan çıktığı, (ii) önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılmadığı ve (iii) atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekillerde yönlendirdiği takdirde, başkanlık sistemidir. Bu üç şartın hepsi yerine geldiğinde, karşımızda saf bir başkanlık sistemi vardır, ya da benim tanımına göre öyledir."*⁸

Sert bir kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme birbirlerinden hem işlevsel hem de organik olarak ayrılmış durumdadırlar. İşlevsel ayrılığa göre; yasama (Kongre) kanunları yapar, yürütme (Başkan) kanunları uygulayarak ülkeyi yönetir, yargı da hukuki uyuşmazlıkları yargısal usullerle çözer. Kural olarak her bir kuvvet yalnızca kendi işlevini yerine getirir, diğer kuvvetlerin alanına müdahale etmez.

Organik ayrılık ise; yasama, yürütme ve yargının birbirinden bağımsız ve ayrı olmasını, yasama ve yürütmenin göreve geliş zamanlarının ve görev dönemlerinin farklılaşmasını deyimler. Başkan da Kongre de halk tarafından seçilir; ne başkan Kongre'yi feshedebilir ne de Kongre başkanı görevden alabilir. Başkanlık rejiminde yasama organının, cezai sorumluluk (*impeachment*) mekanizması dışında başkanı görevden alması mümkün değildir.

Organik ayrılığın bir gereği de, aynı kişinin hem yasama da hem yürütmede görev yapamamasıdır. Bu nedenle kabine üyeleri parlamenter olamazlar, parlamenterler de başkanın kabinesinde yer alamazlar.

Sert bir kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme birbirlerinden hem işlevsel hem de organik olarak ayrılmış durumdadırlar.

⁷ Erdoğan, Anayasa Hukukuna Giriş, s. 209.

⁸ Giovanni Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, Çeviri: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s. 115.

ABD’de kuvvetler her ne kadar birbirlerinden organik ve fonksiyonel olarak ayrılmışlarsa da, bu kuvvetlere tanınan yetkilerin aşırı bir şekilde kullanılmaması için bir “denge ve denetleme sistemi” (*the checks and balances system*) getirilmiştir. Denge ve denetleme sisteminin altında yatan siyaset felsefesini, *The Federalist*’te Madison dile getirir. Ona göre, iktidar cesaret verici nitelikte bir olgu olduğundan devletin farklı organlarını anayasal sınırlar içinde tutmak ancak rakip organların eline denetim araçları vermekle mümkün olabilir.⁹

Hem devlet iktidarını elinde tutanların otoriterliğe kaymasını engellemek hem de devletin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla, başkanlık sisteminde birçok denge ve denetleme mekanizması öngörülmüştür. Mesela, yürütme organı, yani başkan:

- Kongre’ye mesajlar yoluyla yasalar önerebilir.
- Kongre’den çıkan yasaları veto edebilir.
- Kongre’yi olağanüstü toplantıya çağırabilir.
- Yasa gücünde kararname, tüzük ve yönetmelik çıkarabilir.
- Federal yargıçların atamasını yapar.
- ABD’ye karşı işlenmiş suçları affedebilir.

Buna karşılık yasama organı da:

- Yürütme organı için bakanlıklar kurar veya bakanlıkları kaldırabilir.
- Yürütme organının üyelerini suçlayıp yargılayabilir.
- Başkanın bütçesi, Kongre’nin onayına tabidir; Kongre bütçeyi kısıabilir veya onaylamayabilir.
- Başkanın vetosunu her iki meclisin ayrı ayrı üçte iki çoğunluğunu sağlamak suretiyle geri çevirebilir.
- Başkanlık atamaları ve milletlerarası antlaşmalar Senato tarafından onaylanır.
- Kongre, yargı organına fon sağlar, alt düzeydeki federal mahkemeleri kurar ya da kaldırabilir.
- Yargı organının üyelerini suçlayıp yargılayabilir.
- Yüksek Mahkeme’nin temyiz yetkisini belirler.

Denge ve denetleme mekanizmaları, temel konularda alınacak kararları tek bir kuvvetin uhdesine vermek yerine kuvvetler arasında uzlaşmaya dayanan bir sistem ile halkın iradesinin yönetimde daha etkin olmasını amaçlar. Kuvvetlerin sert ayrılığını öngören başkanlık sisteminin demokratik niteliğinin güçlendirilmesi, ancak devletin üç kuvvetinin çeşitli araçlarla birbirlerini kontrol etmeleri ve dengelemeleri ile mümkün olabilir. Bu itibarla, denge ve denetleme, başkanlık sisteminde demokrasinin muhafazası için hayati bir işlev taşır.¹⁰

Sert bir kuvvetler ayrılığına ve bu sertliği törpüleyecek ve devleti çalışır kılacak bir denge ve denetleme sistemine yaslanan başkanlık sisteminin de, diğer hükümet sistemleri gibi, güçlü ve zayıf yönleri bulunur. Sistemin güçlü yanları birkaç başlık altında toplanabilir:

- Başkan sabit bir süre ile işbaşına gelir ve cezai sorumluluk haricinde başka hiçbir nedenle görevden uzaklaştırılmaz. Sistem bu özelliğinden ötürü hükümet krizlerine geçit vermez. Tam aksine, görev süresinden emin olmak hükümeti güçlü ve istikrarlı yapar.
- Yasamanın ve yürütmenin halk tarafından seçilmesi, sistemin demokratik meşruiyetini pekiştirir. Her iki kuvvet de halkın oyuna dayandığı için merkez güçlenir; her gruba hitap etmek mecburiyeti duyan partilerin merkeze doğru kayması ideolojik savrulmaları asgari düzeye çeker.
- Denge ve denetleme mekanizmaları, yasamanın da yürütmenin de keyfilige kaçmasını engeller.

Sistemin zayıf yanları bahsinde ise birkaç noktanın altı çizilebilir:

- Başkanın süresinden önce görevinden alnamaması istikrar yerine istikrarsızlığa sebebiyet verebilir. Zira yürütmenin süresinin sabit olması, halk desteğini kaybetmiş olsa da bir başkanın değiştirilmesini mümkün olmaktan çıkarır. Başarısız olan ve yaygın tepki gören bir başkanın iş başında kalması, toplumsal gerilimi artırabilir.
- Yürütmenin de yasamanın da halk tarafından seçilmesi, demokratik meşruiyeti tahkim ettiği gibi, çifte meşruiyet tartışmalarını da beraberinde getirebilir. Bilhassa başkan ile yasamadaki çoğunluğun farklı partilerden olduğu durumlarda sistem bir çıkmaza girebilir.
- Başkanlık sisteminde kazanan her şeyi kazanır, kaybeden de her şeyi kaybeder. Sistemin bir nevi “ya hep ya hiç” bir karakterde olması, siyasal mücadeleyi sertleştirebilir.

¹⁰ Şule Özsoy Boyunsuz, Yeni Anayasada Önerilen Türk Tipi Başkanlık Sisteminin Karşılaştırmalı Bir Analizi, <https://hukukdefterleri.com/yeni-anayasada-onerilen-turk-tipi-baskanlik-sisteminin-karsilastirmali-bir-analizi/>

- Hedef, başkanlık için en uygun ismi bulmak olduğu için, bu sistemde seçmenler tercihlerini partiler üzerinden değil bireyler üzerinden yaparlar. Özellikle geleneksel partilerin güçlü olmadığı veya çözüldüğü yerlerde, bir partiyle özdeşleşmeyen ve siyasi tecrübesi bulunmayan ama herhangi bir vesileyle popüler olan bir isim iktidarı ele geçirebilir.
- Yürütmenin belli bir süre için seçilen ve azledilemeyen tek bir kişiye verilmesi, iktidarın kişiselleşmesine neden olabilir.¹¹

Elbette her sistemde olduğu başkanlık sisteminde de tıkanıklıklar yaşanır. Yaratıldığı ABD’de bile sistemin arıza verdiği dönemler olur. Peki, buna rağmen kurulduğu günden bu yana başkanlık sisteminin ABD’de işlemlerini sağlayan nedir? Bu soruyu cevaplamak için dört noktaya işaret edilebilir:

İlki, ABD’de demokratik geleneğin güçlü olmasıdır. Ülke, yasamanın da yürütmenin de mutlaka sınırlandırılması gerektiğine dair kuvvetli bir tarihi tecrübeye sahiptir. İktidar bu nedenle hem yatay hem de dikey olarak paylaşılır. Haklara duyarlı etkin ve yaygın bir sivil toplum ve medya örgütlenmesinin varlığı, iktidarların kuvvetli bir demokratik denetime tabi olmasını sağlar.

İkincisi, ABD’deki parti yapısıdır. Siyasi hayata iki parti egemendir. Cumhuriyetçiler ve Demokratlar arasında büyük ideolojik farklılıklar bulunmaz; iktidar değişimleri bireylerin gündelik hayatları üzerinde radikal değişimler yaratmaz. Partilerde “parti disiplini” olmadığından temsilciler, bazen seçmenlerinin istekleri doğrultusunda kendi partilerinin hilafına tercihlerde bulunurlar. Siyasi parti bağlarının gevşek olması, başkanlık sisteminin çalışmasını kolaylaştırır. Çünkü bu gevşek parti yapısı, hem temsilcileri partileri karşısında daha da güçlendirir hem de politik geçişlere olanak tanıdığı için yasamanın başkana karşı keskin bir blok halinde hareket etmesini önler.

Üçüncüsü, federalizmdir. Amerikan Anayasası’na göre, 50 eyaletin her biri kendi anayasasına, seçilmiş valisine, mahkeme sistemine ve yasama organına sahiptir. Amerikalı seçmenler, seçim dönemlerinde salt başkan ve Kongre üyelerini değil, kendi eyalet/yerel yöneticilerini de seçerler. Kuvvetler ayrılığı hem yatay (yasama, yürütme ve yargının farklı organların yetkisine verilmesi) hem dikey (devletin âdem-i merkeziyet ilkesine göre örgütlenmesi) olarak uygulanır.¹²

11 Başkanlık sisteminin sorunları hakkında genel bir değerlendirme için bakınız: **Yazıcı**, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, s. 39-90.

12 **Erdoğan**, Özgürlük Perspektifinden Hukuk ve Demokrasi, s. 299.

Her sistemde olduğu başkanlık sisteminde de tıkanıklıklar yaşanır.

ABD'nin federal yapısında birçok kamu hizmeti federe devletler veya yerel yönetimlerle görülür. Siyasal gücün federal devlet ile federe devletler arasında dağıtılması; hem başkanın yetkisini sınırlandırır hem de federal düzeydeki kilitlenmelerin negatif etkisini azaltır. Federalizm, Amerika'da demokrasiyi koruyan ve sistemin otoriterliğe veya diktatörlüğe dönüşmesini engelleyen en mühim faktörlerden biridir.¹³

Dördüncüsü de, Yüksek Mahkeme'nin sistem içindeki kilit pozisyonudur. Anayasa'nın öngördüğü tek mahkeme olan Yüksek Mahkeme, ABD'nin en yüksek mahkemesidir, kararları kesindir ve başka herhangi bir mahkemede temyiz edilemez. Mahkemenin en önemli işi, yasama ve yürütmenin işlemlerinin Anayasa uygunluğunu tespit etmektir. 1803 yılında Marbury'e karşı Madison Davası'ndan beri mahkeme anayasa yargısını elinde bulundurur. Kararlarının, ABD demokrasisi açısından hayati bir değeri vardır. Öyle ki *"1787 tarihli Amerikan Anayasası bugün yaşıyorsa, bu Yüksek Mahkeme'nin eseridir desek pek de yanlış söylemiş olmayız."*¹⁴

13 **Erdal Fırat**, Türkiye'de ve Dünya'da Hükümet Sistemleri, Başkanlık Sistemi Türkiye'de Uygulanabilir mi?, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 35, Mart 2019, s. 15.

14 **Turhan**, Hükümet Sistemleri, s. 39.

Özbudun, hükümet sistemi seçimi ile coğrafi konum arasında sıkı bir ilişkinin olduğuna dikkat çeker.

III. DÜNYADA BAŞKANLIK SİSTEMİ

ABD’de uygulanmaya başlanan başkanlık sistemi, kısa sürede geniş bir coğrafyaya yayıldı. 1789’da George Washington’ın ABD’nin ilk başkanı olarak seçilmesinin üzerinden çok geçmeden neredeyse bütün Latin Amerika ülkeleri başkanlık sistemine yöneldi. Haiti 1807’de, Paraguay 1813’te, Arjantin 1816’da, Şili 1817’de, Kolombiya 1819’da, Kosta Rika ve Peru 1821’de, Meksika 1824’te, Bolivya 1825’te, Venezuela, Ekvador ve Uruguay 1830’da, Nikaragua 1835’te, Guatemala 1839’da, Honduras ve El Salvador 1841’de, Dominik Cumhuriyeti de 1844’de bu sisteme geçti.¹⁵

Özbudun, hükümet sistemi seçimi ile coğrafi konum arasında sıkı bir ilişkinin olduğuna dikkat çeker. Bir ülkenin hangi sistemi tercih edeceğinde, mantıksal gerekçelerden çok, bulunduğu bölgenin tarihsel gelenekleri ve siyasal kültürü belirleyici olur. Latin Amerika ülkelerinin ABD’nin başkanlık sisteminden esinlenmelerinin nedeni de, tarihsel geleneklerine bağlılıklarıdır. Anayasa yapım süreci içinde parlamentarizmin başkanlığa bir alternatif olarak düşünüldüğü tek Latin Amerika ülkesi Brezilya olmuş, ama orada da bu çaba başarıya ulaşamamıştır.¹⁶

“Latin Amerika ülkelerinin bağımsızlıklarını elde etmeleriyle birlikte karşılaştıkları sorun ABD’nin yaşadığı sorunla aynıydı: Kralın başta olmayacağı bir yönetim oluşturmak. O dönemde parlamenter sistem henüz belirginleşmemişti ve o günkü haliyle monarşilerin bulunduğu ülkelerde ortaya çıkmaya başlıyordu. Bu ülkelerde kralla aristokratların pazarlıkları sonucunda parlamenter anayasalar oluşmaktaydı. Latin Amerika ülkelerinde ise ilk hükümetler monarşiden gelmekteydi. Bu yüzden 19’uncu yüzyılın başında bu ülkelerde anayasalar oluşturulurken seçenekler parlamenter-başkanlık şeklinde değildi.

15 **Halit Tunçkaşık**, Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar (Bulunduğu Yayın: Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi) TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayını, Ankara, 2017, s. 9.

16 **Ergun Özbudun**, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993, s. 144.

Tercih yapılacak seçenekler monarşi veya cumhuriyet şeklindedir. O dönemde ABD hem en başarılı cumhuriyet rejimini temsil ediyor hem de kendileriyle aynı koşullardan çıkmış görünüyordu. Dolayısıyla bu ülkeler için başkanlık sisteminin benimsenmesi doğal bir sonuç olmuştur.”¹⁷

Avrupa kıtasında ise parlamenter sistem geleneği olduğundan, Soğuk Savaş'ın bitmesinden sonra demokrasiye geçişte Güney ve Doğu Avrupa'da, Amerikan tarzı bir başkanlık sistemi kabul edilmemiştir. Avrupa'da tercih, klasik parlamenter sistem ile yarı-başkanlık sistemleri arasında olmuştur. Mamafih, klasik ABD başkanlık sistemi gibi olmasa da, Doğu Avrupa'da da başkanlığa dönük bir eğilim belirmiş, halk tarafından seçilen güçlü bir başkan tercihi ağırlık kazanmıştır.

Nitekim Polonya, Bulgaristan, Romanya, Litvanya, Hırvatistan, Sırbistan, Gürcistan, Ukrayna, Moldova ve özellikle Rusya'da başkanların, aralarında farklılıklar olmakla birlikte, genel olarak siyasi sistemin merkezi unsurları olduklarını söylemek mümkündür. Her ne kadar bu ülkeler yarı-başkanlık olarak adlandırılırsalar da, yarı-başkanlığın prototipi olan Fransa'ya göre başkanlarını daha farklı yetkilerle güçlendirmişlerdir.

“Bu ülkelerde başkan başbakanı göreve atamakta ve görevden alabilmektedir. Başkana, parlamento tarafından aşılması zor veto yetkisi verilmektedir. Başkanın kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Bu kritik yetkiler, adı ‘yarı-başkanlık’ olan bu hükümetleri başkanlık sistemine yaklaştırmış, başkanı siyasetin esas figürü haline getirmiştir.”¹⁸

Aralarındaki farklılıklar göz önünde bulundurulmak kaydıyla günümüzde başkanlık sisteminin ABD, Latin Amerika, eski Sovyetler Birliği'nden ayrılan ülkeler ile Asya ve Afrika'nın bir kısmında tatbik edildiği söylemek mümkündür.¹⁹

17 Tunçkaşık, Başkanlık Sistemi, s. 10-11.

18 Tunçkaşık, Başkanlık Sistemi, s. 12.

19 İkinci Dünya Savaşı'ndan (1946) bu yana başkanlık sistemini uygulamış ve uygulamakta olan ülkelerin bir listesi için bakınız: Tunçkaşık, s. 13-14.

Anayasa'nın cumhurbaşkanını hükümet üzerinde bir vesayet makamı gibi konumlandıran yapısı nedeniyle, merkez-sağ siyaset geleneğinin liderleri, bu hükümet sisteminin değiştirilmesi yönündeki taleplerini hep canlı tuttular.

IV. T Ü R K İ Y E V E B A Ő K A N L I K S İ S T E M İ

Başkanlık sistemi, Türkiye'nin yabancı olduğu veya yeni tartışmaya başladığı bir mesele değildir. 12 Eylül askeri darbesinin ürünü olan 1982 Anayasası'nın getirdiği hükümet sistemi, özellikle merkez-sağ siyasi aktörlerince her daim eleştiri konusu yapıldı. Anayasa'nın cumhurbaşkanını hükümet üzerinde bir vesayet makamı gibi konumlandıran yapısı nedeniyle, merkez-sağ siyaset geleneğinin liderleri, bu hükümet sisteminin değiştirilmesi yönündeki taleplerini hep canlı tuttular.

Parlamentar sistemle karşı başkanlık sistemi, bu liderlerin ajandalarında önemli bir yere sahipti. 1980'lerde Turgut Özal, 1990'larda Süleyman Demirel, 2000'lerin başında da Recep Tayyip Erdoğan başkanlık sistemi önerilerini gündeme getirdiler. Ancak bu öneriler siyasi ve akademik kamuda yeterince destek görmediğinden, hukuki bir hamleyle, bir anayasa değişikliği teklifine dönüşmedi.

2007 yılı Türkiye'de hükümet sisteminin değişmesinde bir dönüm noktası oldu. Çünkü Anayasa Mahkemesi'nin anayasal yetkilerini aşarak Abdullah Gül'ün cumhurbaşkanı seçilmesini engellemesi yeni bir siyasi kriz doğurdu. AK Parti bu krizi çözmek için anayasa değişikliği yoluna gitti ve cumhurbaşkanını seçme hakkını Meclis'ten alıp halka verdi. Halk tarafından seçilmek, zaten anayasal olarak güçlü yetkilerle donatılmış olan cumhurbaşkanının sistem içindeki konumunu daha da kuvvetlendirdi.

2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan, halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanı oldu. Halk oyundan çıkmanın verdiği demokratik güçle anayasal sınırları zorlayan Erdoğan, kurucusu olduğu AK Parti hükümetiyle de karşı karşıya geldi. Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında gerginliğin artması, önce AK Parti'de bir değişim yarattı. Erdoğan ile anlaşamayan Başbakan Ahmet Davutoğlu istifa etti. Binali Yıldırım'ın başbakanlık koltuğuna oturmasıyla da Erdoğan fiili bir başkanlık uygulamaya başladı.

MHP, 2016 yılında, bu fiili durumun hukukileştirilmesi için AK Parti'ye bir çağrıda bulundu ve eğer başkanlığa ilişkin düşüncelerinde ısrarcıysa hükümet sisteminin değişmesi için destek sunmaya hazır olduklarını bildirdi. AK Parti bu çağrıya olumlu karşılık verdi; iki partinin ortaklaşa hazırladıkları anayasa değişikliği önce Meclis'te, ardından da 16 Nisan 2017'de yapılan halkoylamasında kabul edildi. Yüzde 51,18 oranında bir oyla kabul edilen anayasa değişikliğiyle:

- Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin beş yılda bir ve aynı günde yapılması hükmü getirildi.
- Cumhurbaşkanı veya TBMM'nin seçimin yenilenmesine karar vermesi durumunda, her iki seçimin aynı anda yapılması hükmü getirildi.
- Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesi mecburiyeti kaldırıldı.
- Cumhurbaşkanına üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi verildi.
- Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verildi.
- Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurumlar ve ilgili idari düzenlemeler yapma yetkisi verildi.
- Cumhurbaşkanının eylem ve işlemlerinden ötürü sorumlu tutulması hükmü getirildi.
- Hükümetin kanun teklifi verme yetkisi kaldırıldı, kanun teklifi vermeye milletvekilleri yetkili kılındı.
- Yıllık bütçenin hazırlanması ve sunulması yetkisi cumhurbaşkanına verildi.
- Sıkıyönetim kaldırıldı, OHAL ile ilgili hususlar yeniden düzenlendi ve cumhurbaşkanına tek başına OHAL ilan etme yetkisi tanındı.

Hükümet sistemini tümüyle değiştiren düzenlemelerle Türkiye, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" ya da "Türk tipi başkanlık sistemi" adı verilen sisteme geçmiş oldu. Yürürlüğe girdiği ilk andan itibaren sisteme dönük çok sert eleştiriler yapıldı. Eleştirilerde öne çıkan konular şöyle özetlenebilir:

1. Anayasa'nın 104'üncü maddesi, cumhurbaşkanına; kişi hakları ve siyasi haklar dışında, açıkça kanunla düzenlenmemiş konularda -sosyal haklar da dahil- "kararname" çıkarma yetkisi tanır. Aciliyet ve kriz hali gibi bir ölçüt aramayan ve herhangi bir Meclis denetimi de öngörmeyen bu yetki, cumhurbaşkanının gücünü iki taraflı yoğunlaştırır: Cumhurbaşkanı bir taraftan, siyasi programını Meclis'in rızasına ihtiyaç duymadan tatbik etme olanağına erişir. Diğer taraftan da düzenlemek istediği bir konuda kanunda açık hükümler bulunmadığını ileri sürerek yasama sahasına gi-

Hükümet sistemini tümüyle değiştiren düzenlemelerle Türkiye, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" ya da "Türk tipi başkanlık sistemi" adı verilen sisteme geçmiş oldu. Anayasa'nın 104'üncü maddesi, cumhurbaşkanına; kişi hakları ve siyasi haklar dışında, açıkça kanunla düzenlenmemiş konularda -sosyal haklar da dahil- "kararname" çıkarma yetkisi tanır.

rebilir. Böylece Meclis'i devre dışı bırakıp ülkeyi tamamen kararnamelerle yönetebilir. Türkiye'nin son beş yılı bu kaygının son derece haklı bir kaygı olduğunu teyit eder niteliktedir.

2. Anayasa'nın 119'uncu maddesine göre, cumhurbaşkanı tek başına olağanüstü hâl ilan edebilir ve olağanüstü dönemlerde herhangi bir konu sınırlamasına tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çıkarabilir. Meclis'in onayı olmadan istisnai bir rejime geçme ve bu rejime özgü kararname çıkartma yetkisi sayesinde cumhurbaşkanı, Meclis'i fiilen devre dışı bırakabilir. Gerçi bu dönemlerdeki Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Meclis denetimine tabidir, üç ay içinde görüşülmeleri mecburidir. OHAL kararnameleri için getirilen süre, bu hukukiliği sağlama açısından müspettir. Ancak aslında sadece olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılması ve geçici düzenlemeler yapması gereken bu kararnamelerle, her konuda ve kalıcı düzenlemeler de yapılabilir; yani OHAL kalıcı kılınabilir.

3. Anayasa'nın 104'üncü maddesi cumhurbaşkanına; cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisini verir. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi tek başına kullanır, Meclis hiçbir aşamada sürece dâhil edilmez. Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar da, yasalarla değil, kararnamelerle düzenlenir.

Anayasa'nın 106'ncı maddesinde de; bakanlıkların kurulmasının, kaldırılmasının, görev ve yetkilerinin, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle düzenleneceği hüküm altına alınır. Bu düzenleme her gelen cumhurbaşkanının eline; kurumsal yapıyı dilediği gibi tanzim etme, istediği kurumları açıp istediğini kapatma, görev ve yetki alanlarını kendince belirleme gibi muazzam bir güç verir. İdari düzenin yasalarla değil kararnamelerle yapılması, tatbikatta cumhurbaşkanını sınırlayan hiçbir kuralın olmaması anlamına gelir. Hukuk devletine büyük bir zarar vereceği aşikâr olan bu hüküm, aynı zamanda kurumsallaşmayı güçleştirir, liyakatin yerine sadakati geçirir ve bir bütün olarak kamu yönetimini zaafa uğratar.

4. Anayasa'nın 106'ncı maddesi, seçildikten sonra cumhurbaşkanının bir ya da birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atayabileceğini belirtir. Ucu açık bir yetki bu; her cumhurbaşkanı, yardımcı sayısını kendisi tayin eder. Cumhurbaşkanının yetkilerine ve dokunulmazlık haklarına sahip kılınan, cumhurbaşkanına vekâlet eden ve Cumhurbaşkanlığı boşaldığında bir yıla kadar cumhurbaşkanı olarak görev yapabilen bir makamın, seçimle değil atama ile doldurulması, demokratik meşruiyetten yoksun olması, demokrasi açısından büyük bir handikaptır.

Anayasa'nın 119'uncu maddesine göre, cumhurbaşkanı tek başına olağanüstü hâl ilan edebilir ve olağanüstü dönemlerde herhangi bir konu sınırlamasına tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri çıkarabilir. Anayasa'nın 104'üncü maddesi cumhurbaşkanına; cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisini verir.

5. Anayasa'nın 116'ncı maddesi, cumhurbaşkanına "seçimlerin yenilenmesi" adı altında Meclis'i feshetme yetkisi verir. Hiçbir süre ya da koşula bağlı değildir bu yetki, cumhurbaşkanı dilediği vakitte bu yetkisini kullanabilir. Meclis de seçimlerin yenilenmesi yoluna gidebilir; ancak burada bir hususa dikkat edilmelidir: Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine tek başına karar verirken, Meclis bu kararı ancak üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla alabilir. Cumhurbaşkanı bu kararı rahat bir şekilde alabilirken, Meclis'in bu kararı alması ulaşılması zor bir nisaba bağlanmıştır.

Hülasa fesih yetkisi, aslında cumhurbaşkanına verilen bir yetkidir, onun gücüne güç katar. Çünkü bu yetkiyle cumhurbaşkanı; kendi uygun gördüğü bir zamanda erken seçime gidebilir, Meclis kendisini denetlemek için harekete geçtiğinde henüz bir karar almadan onun varlığını sonlandırabilir, yani bütün siyasi dengeleri tek başına değiştirebilir.

6. Anayasa'nın 77'nci maddesi, TBMM seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin beş yılda bir aynı gün yapılacağını düzenler. Seçimlerin aynı gün yapılması halinde iki ihtimal vardır: İlki, hâlihazırda olduğu gibi, Meclis çoğunluğu ile cumhurbaşkanının aynı partiden gelmesidir. Bu halde, yürütmeyi tek başında elinde tutan cumhurbaşkanı, Meclis'i kontrolü altına alır; güç yürütmeye yoğunlaşır, bu da ülkede otoriterlik tehlikesini büyütür.

İkincisi ise, Meclis çoğunluğu ile cumhurbaşkanının farklı partilerden gelmesidir. Bu durumda da -her ikisi de demokratik meşruiyet sahip- iki güç odağı karşı karşıya gelir. Eğer bu iki güç arasında bir uzlaşma olmazsa, sistemin tıkanması kaçınılmaz olur. Yani yasama ve yürütme arasında tam bir uyum yakalamak ve istikrarlı bir yönetim oluşturmak amacıyla yapılan bu tercih; aksine yasama ile yürütmeyi çatıştırabilir.

7. 16 Nisan 2017'de kabul edilen anayasa değişikliğiyle, Anayasa'nın 101'inci maddesindeki "*Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir*" ibaresi Anayasa'dan çıkarıldı ve cumhurbaşkanının bir siyasi partinin üyesi ve genel başkanı olmasının önü açıldı. Zaten 2017 değişikliklerinin ana gayesi de buydu; cumhurbaşkanının, aynı zamanda parti genel başkanı olarak Meclis'teki grubunu denetim altında tutması, Meclis'e de hükmetmesiydi. Nitekim cumhurbaşkanı, bu sisteme geçildiğinden beri, hem yürütmeyi tek başına idare etmiş hem de partisinin genel başkanı olması sıfatıyla Meclis'i de dilediği istikamette tutarak son derece etkisiz bir konuma itmiştir.

8. Anayasa'nın 146'ncı maddesine göre 15 üyeden oluşan Anayasa Mahkemesi'nin 12 üyesi doğrudan ve dolaylı yollarla, Anayasa'nın 159'uncu maddesine göre 13 üyeden oluşan Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK) altı üyesi de doğrudan cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Mevcut hâlde olduğu gibi, genel başkanı olduğu parti

Anayasa'nın 116'ncı maddesi, cumhurbaşkanına "seçimlerin yenilenmesi" adı altında Meclis'i feshetme yetkisi verir.

Meclis'te çoğunluğa sahip olduğunda tüm yüksek yargıya ve alt mahkemelere atama yapan, disiplin ve özlük işlerine bakan HSK, doğrudan ve dolaylı olarak cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.

Bu tablo, bağımsız olması gereken yargının, yürütmenin vesayeti altına girdiğini gösterir. Yürütmeyi denetleyecek olan yargı, neredeyse tümüyle yürütme tarafından belirlenmektedir. Böyle bir yapıda, yürütmeyi kontrol etmek ve dengede tutmak ihtimali yok denecek kadar azdır.

Ayrıca Anayasa'nın 130'uncu maddesiyle bütün rektörlerin, 131'inci maddesi ile de Yükseköğretim Kurulu üyelerinin yarısının atanma yetkisi cumhurbaşkanına verildi. Yargı gibi üniversitelerin de yürütmenin idari ve siyasi vesayeti altına alınmasını ifade eden bu hükümler, gücün bir elde toplanmasının boyutlarını göstermesi açısından önemlidir.

9. Anayasa'nın 99'uncu maddesinde düzenlenen gensoru, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildiğinde kaldırıldı. Bu, doğal bir durumdu; zira bu sistemde güvenoyuyla görevde kalan ve gensoru ile düşürülen bir bakanlar kurulu ve başbakan bulunmaz. Ancak, yasamanın yürütmeyi denetlenmesini sağlayan diğer vasıtalar da bu sistemde etkisizleştirildi. Mesela, Anayasa'nın 98'inci maddesinde soru mekanizması zayıflatıldı; milletvekillerine, cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara sadece yazılı soru sorma hakkı tanındı, sözlü soru sorma hakkı verilmedi.

Meclis soruşturması da etkin bir denetim aracı olmaktan çıkarıldı.

Meclis soruşturması da etkin bir denetim aracı olmaktan çıkarıldı. Çünkü Anayasası'nın 105 ve 106'ncı maddelerindeki düzenlemelerle; cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında bir Meclis soruşturması açmak çok yüksek oranlara bağlandı. Şöyle ki: Soruşturma süreci için önce 301 vekilin önerge vermesi, soruşturma açılması için 360 vekilin kabul oyu vermesi gerekiyor. Soruşturma açılması kararından sonra dosya komisyona havale ediliyor. Komisyon bir rapor hazırlıyor; raporun görüşülmesinin ardından ancak 400 oy ile cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Yüce Divan'a sevk edilebiliyor.

İstisnai haller dışında haller dışında muhalefetin bu rakamlara (301, 360, 400) ulaşabilmesi son derece güçtür. Bu nedenle bu sistemde cumhurbaşkanı, yardımcıları ve bakanlar, Meclis denetimine tabi tutulamazlar. Zaten oranların bu derece yüksek tutulmasındaki amaç da, yürütmenin yasamayı denetlemesini sağlayan araçları elden geldiğince işlevsiz kılmaktır.

10. Anayasa'nın 161'inci maddesi, bütçe kanun teklifini hazırlama yetkisini cumhurbaşkanına, bu kanunu kabul yetkisini ise Meclis'e verir. Eğer Meclis bütçe kanun teklifini reddederse, cumhurbaşkanı, bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme

oranına göre artırarak uygular. Yani Meclis'in bütçe kanun teklifini reddetmesinin bir anlamı yoktur; Anayasa cumhurbaşkanını, Meclis'in ret iradesini boşa çıkaran bir yetkiyle donatmıştır. Pratikte yasamanın bu yetkisinin elinden alınması ve yürütmenin bütçe hususunda denetimden azade kılınması, bir rejimi demokrasi kılan en başat ilkelerden birinin ihlal edilmesidir.

11. 2017 değişikliğiyle birlikte cumhurbaşkanının daha önceden sahip olduğu “geciktirici veto” yetkisi “güçlendirici veto” yetkisine dönüştü. Zira Anayasa'nın 89'uncu maddesine göre; cumhurbaşkanı Meclis'in kabul ettiği bir yasayı onaylamaz da tekrar görüşülmek üzere geri gönderirse, Meclis'in bu yasayı tekrar cumhurbaşkanına gönderebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğuna (301 vekil) ulaşması mecburiyeti vardır. Cumhurbaşkanının partisinin Meclis'te çoğunluk olduğu bir durumda, muhalefetin bu oranı aşması çok zor olur.

Cumhurbaşkanına kanunlar üzerinde böyle bir veto yetkisinin tanınması; cumhurbaşkanının Meclis'e ait yasa yapma yetkisine müdahale etmesine, iradesi dışında yasaların yapılmasını engellemesine ve yasal boşluk bulanan her alanı kararnemelerle doldurmasına kapı aralar. Bu, hem hukuk devletine büyük bir yara verir hem de otoriter eğilimleri besler.

Bir başkanlık sisteminde yürütmenin kontrol altına alınmasını ve dengede durmasını sağlayan üç güç vardır: Etkin vasıtaları bulunan yasamanın denetimi, bağımsız ve tarafsız yargının denetimi, özgür bir basına ve güçlü bir sivil toplum ağına yaslanan kamuoyu denetimi. Türkiye'de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bu üç güç de ağır bir tahribata uğramıştır. Meclis büyük ölçüde zayıflatılmış, yargının bağımsızlığına ağır bir darbe indirilmiş, medya ve sivil toplum baskı altına alınmıştır.

Kuvvetler ayrılığını güçlendirmek iddiasıyla yürürlüğe konulan bu sistem tam tersi istikamette yol alarak, denge ve denetleme mekanizmalarını ortadan kaldırmış, bütün kuvvetleri tek bir merkezde (cumhurbaşkanında) toplamıştır. Siyasi iktidarı sınırlayabilecek her aracı gereksiz bulan ve bunların içini boşaltan bu sistem, bir başkanlık sistemi olarak nitelenemez. Bütün kuvvetleri cumhurbaşkanında birleştiren bu sistem, olsa olsa “başkancı” bir sistem olarak kabul edilebilir.²⁰

2017 değişikliğiyle birlikte cumhurbaşkanının daha önceden sahip olduğu “geciktirici veto” yetkisi “güçlendirici veto” yetkisine dönüştü.

20 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne dair değerlendirmeler için bakınız: **Vahap Coşkun**, 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 22, Sayı: 36, Yıl: 2017, s. 3-30; **Serap Yazıcı**, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yol Açtığı sorunlar ve Çözüm Önerileri, (Bulunduğu Yayın: Türkiye Tipi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Tartışmaları), Demokrasiyi Güçlendirme Derneği Yayınları, İstanbul, 2022, s. 238-245; **Erdoğan**, Özgürlük Perspektifinden Hukuk ve Demokrasi, s. 304-308; **Boyunsuz**, Yeni Anayasada Önerilen Türk Tipi Başkanlık Sistemi, <https://hukukdefterleri.com/yeni-anayasada-onerilen-turk-tipi-baskanlik-sisteminin-karsilastirmali-bir-analizi/>

14 Mayıs 2023 tarihinde yapılacak olan seçimlerde halk, sadece iktidarı belirlemeyecek, aynı zamanda hangi hükümet sistemini tercih ettiğini de ortaya koyacak.

V. ÖNERİLER

Türkiye, 2017'deki anayasa değişikliğiyle yaklaşık bir buçuk asırlık parlamenter geleneğini bir tarafa bıraktı ve başkanlık sisteminden esinlenen ancak temel noktalarda bu sistemden keskin bir şekilde farklılaşan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni kabul etti. Ne var ki yeni sisteme geçiş, ülkede hükümet sistemlerine ilişkin tartışmayı sona erdirmeydi.

Aksine, yeni sistemin hukukta, siyasette ve ekonomide yarattığı olumsuz manzara, sistem tartışmalarını daha da derinleştirdi. Sisteme dönük şikâyetlerin bir toplumsal taban bulması, muhalefetin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne karşı Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem önerisiyle bir araya gelmesini sağladı. Böylece Türkiye'de siyaset; iktidarın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ni, muhalefetin ise Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem'i savunduğu iki kutba ayrıldı.

14 Mayıs 2023 tarihinde yapılacak olan seçimlerde halk, sadece iktidarı belirlemeyecek, aynı zamanda hangi hükümet sistemini tercih ettiğini de ortaya koyacak. Seçimleri muhalefetin kazanması halinde, elbette oluşacak parlamento aritmetiğine de bağlı olarak, Türkiye bir geçiş dönemine girecek. İktidarın galip gelmesi durumunda ise, büyük bir ihtimalle, mevcut sistem muhafaza edilecek.

Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yola devam edilecek bile olsa, tatbik edildiği kısa sürede yarattığı sorunlar göz önünde bulundurularak bu sistemde bir takım değişikliklere gitmek doğru olacaktır. Kuvvetler ayrılığı ilkesini ve demokratik mekanizmaları tahkim etmek için Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde alınması gereken başlıca anayasal tedbirler şöylece sıralanabilir:

1. Yürütmeyi etkin kılmak için cumhurbaşkanına yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi verilebilir. Ancak istismara açık olduğundan bu yetkinin sınırlandırılması gerekir. Bu meyanda, cumhurbaşkanının kararname çıkartma yetkisi; olağan dönem-

lerde Meclis'in vereceği bir yetki yasasına; olağanüstü dönemlerde ise konu ve süre sınırı dâhilinde, çıkış sebepleri anayasal şartlara bağlanarak verilebilir. Keza olağanüstü dönem kararnamelerinin, çıktıktan belli bir süre sonra, 45 gün ya da 60 gün içinde, Meclis'te görüşülüp karara bağlanması öngörülebilir.

2. Cumhurbaşkanına siyasi programını yürütmek için üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisinin verilmesi doğaldır. Ancak bu yetki, kontrolsüz bir yetki olmamalıdır. Cumhurbaşkanının üst düzey kamu görevlilerine ilişkin atamaları (bakanlar, büyükelçiler, yüksek mahkeme üyeleri vb.) Meclis'in onayına tabi tutulmalıdır. Onay mecburiyeti; cumhurbaşkanın bir makam için aday belirlerken Meclis'in iradesini de gözetmesini sağlar. Cumhurbaşkanı, bir makam için adayını seçerken, onun Meclis'ten onay almasına özen gösterir.

3. Cumhurbaşkanının bir yardımcısı olmalı ve o da cumhurbaşkanı gibi seçime girmelidir. İki bakımdan önem taşır bu husus: Birincisi, seçim kampanyası sırasında halk, cumhurbaşkanı yardımcısını tanır ve seçimden sonra kimin o koltuğa oturacağını bilir. İkincisi, herhangi bir nedenle Cumhurbaşkanlığı makamı boşaldığında, görevi demokratik meşruiyeti olan bir aktör devralır ve yönetimin sürekliliği sağlanır.

4. Cumhurbaşkanı ve Meclis'in karşılıklı seçimleri yenileme yetkileri kaldırılmalıdır. Ne cumhurbaşkanı Meclis'i feshedebilmeli ne de Meclis -cezai sorumluluk hariçinde- cumhurbaşkanının görevine son verebilmelidir. Başkanlık sisteminin temel esprisine uygun olarak, cumhurbaşkanı ve Meclis'in görev süreleri bakımından birbirlerinden bağımsız hale getirilmeleri, halka seçimlere dair bir öngörü kazandırdığı gibi yönetimdeki istikrarı da güçlendirir.

5. Cumhurbaşkanı hiçbir surette iki dönemden fazla görev yapmamalı; birtakım istisnai durumlar yaratılmak suretiyle cumhurbaşkanına iki dönemden fazla görev yapma olanağı tanınmamalıdır.

6. Seçimler, beş yılda bir değil, dört yılda bir yapılmalıdır. Türkiye gibi genç, hareketli ve dinamik bir ülkede, beş yıl uzun bir süredir. Demokratik meşruiyet dört yılda bir tazelenmelidir; bu, siyaseti halkın değişen taleplerine daha duyarlı kılacağı gibi demokrasi dışı arayışlara da set çeker.

7. Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimleri aynı günde yapılmamalı, seçim tarihleri farklılaştırılmalıdır. Yasama ve yürütmeyi belirleyecek seçimlerin arasında belli bir sürenin olması, halkın demokratik denetim yetkisini daha etkin kullanmasını sağlar.

8. Türkiye’de siyasi partiler sıkı disiplinli olduklarından bir kişinin aynı anda hem cumhurbaşkanı hem de genel başkan olması, yasama ile yürütmenin kaynaşması sonucunu doğurur. Cumhurbaşkanı yürütmeye tek başına hükmettiği gibi, genel başkan sıfatıyla Meclis’e de yön verir. Kuvvetler ayrılığı lafta kalır, kuvvetlerin birbirlerini dengelemeleri olanaksız hale gelir. Bunu önlemek için, cumhurbaşkanının parti genel başkan olmasına izin verilmemelidir.

9. Başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere yüksek yargı organları ile yargı mensuplarının mesleki işlemlerini ve özlük haklarını düzenleyen kurul ya da kurulların teşekkülünde karma bir model benimsenmelidir. Misal, Anayasa Mahkemesi üyelerinin üçte ikisinin -partileri uzlaşmaya zorlayan bir nisap gözetilerek- Meclis, üçte birinin de cumhurbaşkanının tarafından seçilmesi öngörülebilir. Keza HSK üyelerinin üçte birinin cumhurbaşkanı, üçte birinin Meclis ve üçte birinin de Danıştay ve Yargıtay tarafından belirlenmesi düşünülebilir. Yargının bağımsızlığını temin etmek için, yüksek mahkemeler ile yüksek yargı kurullarının oluşumunda cumhurbaşkanı tek seçici olmaktan çıkarılmalıdır.

10. Milletvekillerine, yazılı sorunun yanı sıra bakanlara sözlü soru sorma hakkı verilmelidir. Meclis soruşturması açılması için gerekli olan oranlar, özellikle bakanlar için, makul bir seviyeye çekilmelidir. Cumhurbaşkanının görev suçları ile diğer suçları arasında bir ayırım yapılmalıdır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, Yüce Divan’a sevk edilmeleri halinde görevleri sona ermelidir.

11. Meclis’in bütçe kanun teklifini reddetmesi halinde cumhurbaşkanına tanınan, bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranına göre artırarak uygulama yetkisi kaldırılmalıdır. Demokratik bir ülkede bütçe kanun teklifini kabul etmek, bir Meclis’in sahip olabileceği en mühim yetkilerden biridir; bu yetkiye halel getirecek bir düzenlemeye yer verilmemelidir.

12. Başkanlık ve başkanlık türevi sistemlerin otoriter ve totaliter bir kimliğe bürünmesini engellemede başvuru en önemli araçlardan biri, âdem-i merkeziyet ilkesidir. Âdem-i merkeziyet, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden federalizme kadar farklı seviyelerde gerçekleştirilebilir. Türkiye de, kendi şartlarını değerlendirerek, merkez ile yerel arasında iktidarın ve kaynakların adil ve etkin dağılımını öngören bir âdem-i merkeziyet modeli geliştirmek zorundadır.

SONUÇ

Hükümet sistemleri her ülkede aynı neticeleri vermezler. Bir ülkede siyasi ve iktisadi istikrarı sağlayan bir hükümet sistemi, bir başka ülkede tam tersi bir tablo ortaya çıkarabilir, siyasi ve ekonomik dengeleri alt-üst edebilir. Bir ülkede demokrasiye kuvvet veren bir hükümet sistemi, başka bir ülkede rüzgârı tersine çevirebilir ve demokrasiye mevzi kaybettirebilir.

Tarihten süzülen bu tecrübe, meselenin yalnızca bir hükümet sistemi seçmekten ibaret olmadığına delalet eder. Seçilen hükümet sisteminin tatbik edileceği ülkenin siyasi kültürüyle bağdaşma derecesi de, hükümet sistemi kadar ve hatta ondan daha fazla önem taşır. Daha açık bir ifadeyle, demokrasinin korunması ve bir hükümet sisteminin kendisinden beklenen işlevleri yerine getirmesi için, siyasi kültürün özellikleri ile hükümet sisteminin özellikleri birbirlerine uyumlu olmalıdır.

Başkanlık da, tıpkı parlamentarizm gibi, demokratik bir sistemdir. Ancak başkanlık sisteminin demokratik, çoğulcu, denge ve denetimi sağlayan ve etkin bir biçimde işleyen bir devlet yapısını çıkarılabilmesi için, ülkedeki siyasal kültürün bazı özelliklere sahip olması gerekir. Sağlam bir kuvvetler ayrılığı, güçlü bir demokratik gelenek, bağımsız bir yargı, disiplinsiz bir parti sistemi, âdem-i merkeziyetçi bir idari model ve aktif bir sivil toplum yapısı, bu özelliklerin başında gelir.

Türkiye'deki siyasi kültüre bu perspektiften bakıldığında karşılaşılabilecek manzaranın pek ümit verici olmadığı izahtan varestedir. Zira Türkiye'de geçer akçe, kuvvetler ayrılığı değil, kuvvetler birliğidir. Demokratik gelenek zayıftır. Yargı, her dönem yürütmeye bağlı kılınmıştır. Partiler, disiplinlidir. İdari yapıda katı bir merkeziyetçilik vardır. Sivil toplum etkin olmaktan uzaktır.

Velhasıl Türkiye'de gerçek bir başkanlık sistemi kurmak kolay değildir. Her şeyden önce bu gerçek teslim edilmelidir. Sadece anayasada hükümet sistemini belirten bir-

Sahici bir başkanlık sistemi hedefleyenler, mevzunun biri hukuksal diğeri de toplumsal olan iki boyutunu eşzamanlı olarak ele almalıdırlar.

takım hükümlerin değiştirilmesiyle bir başkanlık sistemi kurulamaz. Binaenaleyh, sahici bir başkanlık sistemi hedefleyenler, mevzunun biri hukuksal diğeri de toplumsal olan iki boyutunu eşzamanlı olarak ele almalıdırlar.

İlki, anayasal-hukuki düzenlemelerin sistemin ruhuna uygun yapılmasıdır. Şüphesiz ülkenin kendine mahsus şartları dikkat alınacaktır. Ancak bu gerekçe ile başkanlıktan kesin bir sapmayı ifade edecek kuralların getirilmesinden (mesela kuvvetleri ayırmak yerine bir kişide birleştirmekten) imtina edilmelidir.

İkincisi, başkanlık sisteminin yapısını ve kurumlarını koruyacak bir kültürün oluşması için çaba harcanmasıdır. Kültür, birdenbire ve kendiliğinden oluşmaz, zaman ve emek gerektirir. Başkanlık sistemi ancak çoğulcu, özgürlükçü ve demokratik bir kültürde varlığını sürdürebilir. Bu nedenle gerçek bir başkanlıktan yana olanların mesailerinin büyük bir kısmını, böyle bir kültürün toplumsal yapının her düzeyinde yerleşmesi için çalışmaya teksif etmeleri gerekir.

Anayasal-hukuki düzenlemelerin sistemin ruhuna uygun yapılmasıdır. Başkanlık sisteminin yapısını ve kurumlarını koruyacak bir kültürün oluşması için çaba harcanmasıdır.

Ankara Enstitüsü

Ankara Enstitüsü Türkiye ve dünyadaki siyasal, ekonomik, toplumsal ve jopolitik gelişmeleri inceleyen akademik bir düşünce kuruluşudur. Başta Türkiye'nin siyasal ve toplumsal hayatını ilgilendiren başlıklar olmak üzere düzenli olarak demokratikleşme, siyasal çoğulculuk, katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık temelli araştırmalar gerçekleştiren Enstitü, Türkiye dış politikası ve jeopolitik gelişmelere dair çalışmalar da yürütmektedir.

Türkiye'deki tartışmalara katkıda bulunmak üzere çoğulcu bir tartışma platformu olarak yayın hayatında olan perspektif.online sitesi de Ankara Enstitüsü tarafından yönetilmektedir.

Farklı akademik kurum, sivil toplum ve medya kuruluşlarıyla ortak akademik çalışmalara imza atan Ankara Enstitüsü düzenli bir şekilde Türkiye'nin siyasal, ekonomik ve toplumsal nabzını tutacak saha araştırmaları da gerçekleştirmektedir. Bu araştırmalar sayesinde elde edilen zengin veriler akademik ortaklıklar veya müstakil araştırmalarla bilimsel ürünler olarak yayınlanmaktadır.

www.ankaraenstitusu.org

www.perspektif.online

www.panoramatr.com

Centre for Applied Turkey Studies (CATS)

German Institute for International and Security Affairs (SWP)'in içinde bir program olan The Centre for Applied Turkey Studies (CATS), Stiftung Mercator ve Federal Foreign Office tarafından desteklenmektedir. CATS Türkiye üzerine çalışmalar yürüten düşünce ve araştırma kuruluşlarının uluslararası bir ağı olan CATS Network'ün yürütücüsüdür. Bu yayın CATS Network'ün "Türkiye'nin Sistem Arayışı" projesinin bir parçasıdır.

<https://www.cats-network.eu/>



Federal Foreign Office

VAHAP COŞKUN

Vahap Coşkun lisans ve yüksek lisansını Dicle Üniversitesi'nde tamamladı. Doktorasını ise Ankara Üniversitesi'nde yaptı. Coşkun'un çeşitli gazete ve dergilerde insan hakları ve demokrasi sorunları, Türkiye siyaseti ve Kürt meselesi hakkında çok sayıda makalesi yayınlandı. Akademik çalışmalarını Dicle Üniversite Hukuk Fakültesi'nde sürdürmektedir.



Türkiye uzunca bir süredir sistem tartışması yürütüyor ve öyle anlaşılıyor ki bu konudaki tartışma ve arayış, siyaseti önümüzdeki birkaç yıl daha yoğun bir şekilde etkilemeye ve biçimlendirmeye devam edecek.

Türkiye’de parlamenter sistem, sık sık kesintilere uğrasa da bir buçuk asra yakın (1876-2017) bir geçmişe sahip. 2017’den beri de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlükte. Her iki sistemin de siyasette ve toplumda genel bir memnuniyet üretebildiğini söylemek zor.

Haziran 2023’te yapılması öngörülen seçimlerin sonucuna göre, yoğunluğu ve süresi değişse bile, her halükârda sistem tartışması Türkiye siyasetini meşgul etmeye devam edecek.

Bu durumu göz önünde bulundurarak, karar alıcılara ve kamuoyuna akademik bilgi temelli katkı sağlamak ve tartışmaların siyasi keskinliğini esneterek diyalog ve müzakere zeminini genişletmek üzere kapsamlı bir program hazırlamış bulunuyoruz.

Bu program çerçevesinde, Ankara Enstitüsü olarak, sistem arayışına katkı sunacak 10 akademik analiz yayınlamayı, etkili bir sistem tartışması sağlayacağını öngördüğümüz paydaşların katılımıyla 2 çalıştay düzenlemeyi ve toplumun sistem ile ilgili kanaatlerini öğrenmek üzere detaylı bir kamuoyu araştırması yapmayı içeriyor.

Doç. Dr. Vahap Coşkun’ın Nasıl bir Başkanlık Sistemi? başlıklı çalışması, 10 rapordan oluşan akademik katkının sonuncunu oluşturmaktadır.