

**İstikrar ve Temsil Paradigmaları Çerçevesinde
BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE**

EDİTÖR

Prof. Dr. Nagehan Talat ARSLAN

AKTÜEL - 2013

**İstikrar ve Temsil Paradigmaları Çerçevesinde
BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE**

Baskı : Ekim 2013

ISBN:

Sayfa Düzeni ve Kapak Tasarımı

ALFA AKTÜEL

Copyright © 2013, ALFA AKADEMİ Ltd. Şti.

Kitabın bu basımının tüm yayın hakları
ALFA AKADEMİ Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti.'ne aittir.
Yayınevinden yazılı izin alınmadan kısmen veya tamamen alıntı yapılamaz,
hiçbir şekilde kopya edilemez, çoğaltılamaz ve yayımlanamaz.

AKTÜEL YAYINLARI ALFA AKADEMİ LTD. ŞTİ'NE AİTTİR

e-mail: destek@kitapzevki.com

ALFA AKADEMİ Basım Yayım Dağıtım Ltd. Sti.
Dumlupınar Mah. Atatürk Cad. Yeşiloba Plaza

No:86

Görükle-Nilüfer/BURSA

Tel: 0224 223 60 16

Sertifika No: 16143

Baskı ve Cilt

ÖzBaran Ofset
(Sertifika No: 13264)
Tel: 0312 394 45 60
ANKARA

TÜRKİYE’DE BENİMSENECEK HÜKÛMET SİSTEMİ VE “CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMETİNİ” TARTIŞMAK

Ramazan Cengiz DİRDİMAN*

GİRİŞ

Ülkemizde; bilhassa 2011 milletvekili seçimi sürecinden bu yana, artan bir şekilde başkanlık rejiminin ikâme edilmesi gerektiği düşüncesi siyasi, akademik, sivil toplum kuruluşları ve iş dünyası vs tarafından ileri sürülmekte, bu düşünceye de aynı derecede karşı çıkanlar bulunmaktadır. Genel olarak gerek 1961 ve gerek 1982 Anayasasının hazırlanmaları sürecinde; alternatif Anayasa tasarıları ve bu konudaki tartışmalar, ülkemiz için daha çok parlamenter rejimin uygun olduğu üzerine yoğunlaşmış görünmektedirler.

Bu makalede, önceden, Özal (merhum) ve Demirel’in Cumhurbaşkanlıkları döneminden beri konuşulan ama son zamanlarda yeniden ülke gündemine oturan ve hattâ yeni bir Anayasa yapımı için kurulan Anayasa Uzlaşma komisyonunun çalışmalarının kesintiye uğramasına sebep olduğu yönünde söylentilere sebep olan başkanlık rejimine geçiş isteklerinin, ülkemiz açısından bu günkü durum itibarıyla ne kadar gerekli, ne kadar yerinde olduğu üzerinde durulmaktadır. Bu inceleme yapılırken, parlamenter ve yarı-başkanlık hükûmetlerinin ihtiyaca cevap verme düzeyleri de incelenmiştir.

Daha evvel yayımladığımız (Derdiman, 2000) benzer çalışmada başkanlık rejimine geçiş üzerinde durulmuştur. O çalışmamızdan büyük ölçüde yararlanarak vücuda getirmeye çalıştığımız bu makalede ise, başkanlık sistemine geçmeden önce diğer seçeneklerin ihtiyacı karşılayıp karşılamayacağı değerlendirilmiş, bunların hangi gereklerle tercih edilebileceği, tercih edilmeyecek-

* Prof.Dr.; Uludağ Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

se başkanlık rejiminin Ülkemize hangi gereklerle uyarlanabileceği incelenmeye ve okuyucuya sunulmaya çalışılmıştır.

Daha evvelki makalemizde (Derdiman, 2000) günün şartlarını okuyabildiğimiz kadarıyla vardığımız, başkanlık rejimine geçilmesinde, makalede ileri sürdüğümüz bir kısım sebeplerle mahsur olmayabileceği kanaatimiz, nihaî planda geçerliliğini korumakla birlikte, aradan geçen 14 seneye yakın bir süre içindeki değişiklikler ve mevcut hükümet rejiminin kamu yararı bakımından incelenmesi gereği, kuvvetler ayrılığına müstenid hükümet sistemlerini çok yönlü yeniden incelemek ihtiyacını gündeme getirmiştir.

Bu incelemede, parlamenter ve başkanlık sistemlerinin içeriklerine, yarar ve sakıncalarına yer verilmiş, Ülkemizdeki bu günkü hükümet sistemi de belirlenmeye çalışılmıştır. Bu arada yarı başkanlık hakkında da değerlendirmeler yapılmış, bunların her birisinin ülkemiz için hangi gereklerle uygulanabilir olabileceği üzerinde durulmuştur.

PARLAMENTER SİSTEM, YARI-BAŞKANLIK VE BAŞKANLIK SİSTEMİ HAKKINDA KISA BİLGİ

Parlamenter sistem, yürütmenin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan (iki kanattan) oluştuğu, Bakanlar Kurulunun genel siyasetten ve uygulamalardan sorumlu olduğu bir rejimdir. Klâsik parlamenter rejimde, Bakanlar Kurulu veya en azından (mutlaka) başbakan yasama organından çıkar ve Cumhurbaşkanı da yasama organı seçer. Bakanlar Kurulu genel siyasetinin yürütülmesinden yasamaya karşı “siyaseten” sorumlu olduğu için yasama tarafından denetlenebilmektedir. Yasama da derhal seçimlere gidilmek kaydıyla, Anayasalarda yazılı hâl ve şartlarda yürütme tarafından feshedilebilmektedir.

Yarı-başkanlık rejiminin birkaç değişik nokta dışında parlamenter sistemin gereklerini bünyesinde taşıdığı söylenebilir. Yarı-başkanlığın değişik yönleri, Cumhurbaşkanı;

- 1) Halk tarafından seçilmesi,
- 2) Yürütme ve yasama ilişkileri bakımından parlamenter rejimdeki sembolik statüsüne nazaran daha güçlü yetkilerle donatılması,
- 3) Yetkilerini tek başına ya da ekseriyetle Başbakan ve bakanlar kurulu bile ortaklaşa kullanmasında temerküz etmektedir (bkz: Sartori, 1997: 173, 174; Yazıcı, 2002: 97, 98).

Yarı-başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanının güçlendirilmesi, aşağıda değinileceği gibi, Cumhurbaşkanının; yürütmenin üstlendiği görev ve yetkileri yerine göre tek başına kendisi, yerine göre de sorumlu kanat ile birlikte ama etkili konumda olduğunu gösterecek şekilde kullanabilmesine imkân vermektedir.

Yarı-başkanlık rejimi kısaca klâsik parlamenter rejime nazaran yürütmenin iki kanadından birisinin, o da sorumsuz olan cumhurbaşkanının güçlendirilmesi halinde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, parlamenter sistem bu tür güçlendirmeler ve bu rejim gereklerine özgü uyarlamalar oranında, rejimi yarı-başkanlığa yaklaşmış olur (bkz: Hartmann, 2011: 189, 190).

Yarı-başkanlık ile parlamenter rejimin bir birinden türeyen olarak farklılıkları da, İngiltere ve Fransa'nın kendilerine özgü tarihi gelişmelerinden kaynaklanmaktadır. İngiltere'de parlamenter sistem, Krala karşı toplumsal grupların ittifakıyla Kralı etkisiz hale getirip parlamentoyu ve dolayısıyla parlamentodan çıkan bakanlar kurulunu etkinleştirmesi sonucunda doğmuştur. Buna karşılık; Fransa'da merkezî iktidara geçiş sürecinde, toplumsal grupların güçlü feodal muhalefete karşı Kralı desteklemeleri, Kralın güçlü konumunu devam ettirmiş, (parlamentoyu ve dolayısıyla parlamentodan çıkan) bakanlar kurulunu daha güçsüz konuma getiren yarı-başkanlık rejimini hazırlamıştır (Duverger, 1986: 72; Çam, 2000: 16, 17, 148).

Başkanlık sisteminde ise, sistem esasen yasama organı ve yürütme yetkisinin kullanan başkan üzerine odaklanmıştır. Başkan ve yasama, her biri ayrı ayrı halk tarafından seçilirler. Başkanlık sisteminde başkanın görevine devam etmesinde yasamanın güveninin alınıp alınmamasının hiçbir fonksiyonu ve önemi olmadığı gibi; yasama başkanın, başkan da yasamanın görevine son veremez. Daha açık bir ifadeyle, yasamanın yürütme organını denetleme yetkisi olmadığı gibi; yürütme organının da yasamayla, derhâl seçimlere gitmek şartıyla bile olsa, fesih yetkisi yoktur. Bu sistemde başkan yürütmenin tek sorumlusu ve yetkilisi olup, kendisi adına yürütme işlerini yürütecek yâni yürütmeye kendisine yardım edecek bakanları seçmek ve atamak yetkisine sahiptir. Başkan kanun teklif etme imkânına sahip olmayıp, yasamanın çıkardığı kanunları veto etmek ya da yayımlamak yetkisini kullanabilir. Sartori (1997: 115), Heywood (2012: 219),

Lijphart ve Shugart ve Carey'in tanımları da genel hatlarıyla böyledir (bkz: Yazıcı, 2002: 19-26) .

ÜLKEMİZDE 2007 ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNDEN SONRA BENİMSENEN HÜKÜMET SİSTEMİ

Ülkemizdeki hükümet sisteminin, 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinden evvel bile, yarı-başkanlık sistemine yaklaştığı için “aktif-sorumsuz başkanlı parlamenter sistem” olduğunu belirtmiştik. Bir kısım yazarlar da, sistemi, “aksak parlamentarizm-otoriter başkanlık” (Duran, 1988: 18), “başkanlı parlamenter sistem” (Çağlar, 1989: 99-306), “yarı-başkanlık ve parlamenter sistem arası sistem” (Kuzu, 1997: 72; Soysal, 1986: 318) gibi deyimlerle adlandırmışlardır.

2007 yılındaki Anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanının, halk tarafından seçilmesinin kendisini daha güçlendirdiği ve tarafsızlığını zedelediği düşünülmektedir. Artık Cumhurbaşkanlığı ard arda 2 dönem seçilerek, gerekirse üst üste görev yapılabilen bir makama dönüşmüş ve dönem süresi 5 yıla inmiştir. Bu, ilk kez seçilmiş olan ve görevi devam eden Cumhurbaşkanının, muhtemelen, süresinin bitiminde tekrar aday gösterilme ittifakları araması oranında tarafsızlığının zedelenmesine sebep olabilecektir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı da seçim sürecinde iktidara gelmek isteyen partiler gibi, seçilebilmek için siyasî vaadlere angaje olabilecektir. (Gönenç, 2013: 274, 275).

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle birlikte, Anayasadaki mevcut yetkileri de düşünüldüğünde, ülkemizde hükümet rejiminin “şeklen yarı-başkanlık” rejimine dönüştüğü söylenebilir.

Cumhurbaşkanının; istediğinde Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilmesi, TBMM tatilde ya da ara vermedeyken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanımına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına izin verebilmesi, olağanüstü yönetim usûllerinin ilânında ve olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'lerinin çıkarılmasında Bakanlar kuruluna başkanlık etmesi, başbakanın teklifi üzerine her bir bakanın görevine son verebilmesi, Anayasa Mahkemesine gerek doğrudan gerekse teklif edilenlerden birisini seçmek suretiyle 14 üyenin atamasını yapabilmesi, Anayasal şartlar oluştuğunda Bakanlar Kurulunun görüşü-

nü dahi almadan ama TBMM Başkanının görüşünü alarak TBMM'nin yeniden seçimlere gidilmek üzere feshine karar verebilmesi, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları da diğer kanunlar gibi bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye iade (şeklinde veto) edebilmesi; güçlendirildiğine ilişkin Anayasamızdaki açık deliller olarak görülmektedir.

Anayasanın Cumhurbaşkanının güçlü konumunu korumasına imkân veren bir kısım hükümlerden de bahsedilebilir. Örneğin, yakın zamanlardan bu yana 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in Bakanlar Kurulunun birçok kararnamesini imzalamadığı akıllardadır. Cumhurbaşkanının kararnamele imzalamamasının, Bakanlar Kurulunun kararnamelerde değişiklik yapmak zorunda kalması gibi muhtemel sonuçlar doğuracağı, bunun da Cumhurbaşkanının dolaylı olarak Bakanlar Kurulunu istediği gibi yönlendirebileceği anlamı taşıyacağı açıktır. Cumhurbaşkanı hükûmet polemiğinin (Fendoğlu, 2012: 52) yaşanabilirliğine işaret eden bu yöntemin Cumhurbaşkanını güçlendirici etkisi gözardı edilemez.

Diğer taraftan, Anayasaya göre, Cumhurbaşkanı hükûmeti kurmak üzere istediği milletvekilini başbakan olarak görevlendirebilecektir. Bu görevlendirmeyi yaparken TBMM'yi feshedebilmeyi niyetliyecek olsa, güvenoyu alamayacak milletvekilini görevlendirip 45 günün dolmasını beklemesi yetecektir (Duran, 1988: 17, 18).

Belirtilen uygulamalardaki anayasanın hükümlerine müstenid bu örnekler, Cumhurbaşkanının yarı-başkanlık rejiminin hâkim olduğu Fransa'dakine yakın bir şekilde güçlendirildiğini göstermektedir. Anayasamızda yer alan, cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna gerekli gördüğünde başkanlık etmesi, istenirse kullanılabilir yetkidir ve uygulamanın bu yönde gelişecek olması halinde yarı-başkanlığa gidişi somutlaştıran önemli yöntem olarak görülebilecektir. Çünkü bunu uygulamaya geçirmek, parlamenter sistemin mantığı ile çelişse de (bkz: Derdiman, 2011: 504-506), hükûmete, fiilen etkili olabilmeyi düşünen Cumhurbaşkanı için önemli bir vasıta olacaktır.

Cumhurbaşkanına tanınan ve ülkede, Cumhurbaşkanının da halk tarafından seçilmeye başlandıktan sonra yarı-başkanlık rejiminin olduğunu iddia etmeye yeterli gerekçe sunan bu yetkiler, yarı-başkanlık rejiminin uygulandığı Fransa'daki Cumhurbaş-

kanının yetkileriyle karşılaştırıldığında, aralarında bir kısım benzerliklere rastlanmakta; bir kısım yetkilerde ise Ülkemizdeki Cumhurbaşkanının daha etkin kullanabildiği ortaya çıkmaktadır:

Fransız Anayasasında, Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık edeceği hüküm altına alınmıştır. Bu, ülkemizde Cumhurbaşkanına verilen yetkiyle benzerlik arz etmektedir. Ama Fransa’da Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanması gelenek halinde geldiğinden ve Fransız Cumhurbaşkanının özellikle birçok konuda Bakanlar Kuruluna başkanlık etmesi gerekli olduğundan; Fransa’daki Cumhurbaşkanının ülkemizdeki Cumhurbaşkanına nazaran bu noktada daha etkin ve güçlü olduğu söylenebilir. Diğer taraftan kanunları referanduma sunabilmek; ülkenin tehdit altında olması sebebiyle, Başbakanın, meclis başkanının ve Anayasa Konseyi Başkanının görüşünü aldıktan sonra durumun gerektirdiği tedbirleri alarak savunma yetkisini kullanmak; dış politikada etkin bir konuma sahip olmak; Fransız Cumhurbaşkanının, Ülkemizdeki Cumhurbaşkanına nazaran, daha güçlü olduğunu göstermektedir. Fransa’da Parlamento’yu olağanüstü toplantıya çağırabilmek yetkisi sadece Cumhurbaşkanınca kullanılabilir. Fransız Cumhurbaşkanının atadığı bakanlar kurulunun, parlamentodan güvenoyu almaya lüzum kalmadan göreve devam edebilmesi ve yalnızca gensoru ya da güven istemi neticesinde parlamentoda üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile düşürülebilmesi, Bakanlar Kurulunu, adeta “Cumhurbaşkanının hükümeti” haline getirebilmektedir (Eyüboğlu, 2007: 141, 142; bkz: Eroğul, 2005: 163; Sartori, 1997: 171).

Bu arada, Finlandiya, İzlanda ve Avusturya gibi yarıbaşkanlık sisteminin uygulandığını söyleyebileceğimiz ülkelerde Cumhurbaşkanına verilen; başbakanı ve/veya her bir bakanı görevden alabilmek, parlamentoya kanun teklif edebilmek ya da bakanlar kurulunun istediği kanun tasarısı yerine kendi teklifini parlamentoya sunabilmek gibi muhtelif yetkilerden bahsetmek mümkündür (bkz: Demir, 2013: 457, 458). Buna karşılık, bu sistemin uygulandığı ülkelerde parlamentonun, Cumhurbaşkanının görevine yüksek oranda nitelikli çoğunluğuyla son verilip tekrar seçimlere gidilmesi kararı alabilme yetkisi de bulunmaktadır. Tekrarlanan seçimde aynı cumhurbaşkanı seçimi kazanacak olursa, yasama organı tekrar ve hemen seçimlere gitmek üzere kendi kendini feshetmiş sayılmaktadır (Demir, 2013: 457, 458).

Anayasal sistemlerle karşılaştığında, ülkemizdeki sistemin yukarıda söylendiği gibi, şeklen yarı-başkanlık olarak adlandırılabilir; içerik olarak da yarı-başkanlığa önemli ölçüde yaklaşan konuma geldiği kanaatimiz bulunmaktadır. Yarı-başkanlığın şeklen uygulandığı bir kısım ülkelerde, bunun anayasal yetkilerden daha çok alışlagelmiş uygulamalardan kaynaklandığı gözardı edilmemelidir (Yazıcı, 2002: 94). Gerçekten, meselâ Finlandiya gibi ülkelerde Cumhurbaşkanı daha fazla anayasal yetkiler tanınmışken, anayasa hukuku ya da siyaset bilimi disiplinlerinde yarı-başkanlık sisteminin Fransa örneği üzerinden anlatılması, Fransa'daki Cumhurbaşkanı geleneksel hale gelen konumuyla da ilgilidir (bkz: Derdiman, 2011: 135, 136). Bu nedenle, 2007 yılında Ülkemizde yapılan Anayasa değişikliklerinden sonra, “içerikte yarı-başkanlık” sisteminin ikâme edilebilirliğini, 12. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmesinden sonraki süreç belirleyecektir. Bu arada, ülkemizde içerikte de hükûmet rejimi bakımından yarı-başkanlığa en azından yaklaşıldığı ifade edilebilir (Bilir, 2012: 166; Özbudun, 2011: 354, 355).

PARLAMENTER SİSTEMİN SAKINCALARI

Parlamenter rejim, yürütmenin ve yasamanın bir birlerine karşı, fesih ve denetleme yetkileri kullanabilecekleri bir rejimdir. Dolayısıyla parlamenter sistem, aşağıda yer alan ve bünyesinde “fren ve denge” araçları bulundurduğunu iddia eden başkanlık sistemine nazaran daha somut fren ve denge araçlarına sahiptir. Çünkü, Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD’de) fren ve denge sisteminin gereği olduğu söylenen impeachment (suçlandırma) ya da parlamento araştırması gibi denetimleri aşağıda değinildiği üzere gerçekte işlevsiz bulunmaktadır.

Diğer taraftan kurumlarını tam işleten parlamenter rejimde, yasama içinde değişik hükûmet alternatifleri ve profilleri olabileceği için ülkenin hükûmetsiz kalması düşünülemez (Hartmann, 2011: 189).

Parlamenter rejimin, bünyesinde, şu sakıncaları bulundurduğu söylenebilir:

- 1) Parlamenter rejimde; seçimlerde, üye sayısı itibarıyla, yasama organında çoğunluğu elde eden parti Cumhurbaşkanı tarafından hükûmete ehil görülmekte ve bu parti başkanı başbakan

olarak görevlendirilmektedir. Cumhurbaşkanının başbakanı atamasında yasama organında çoğunluğu elde eden siyasi partinin genel başkanının görevlendirmesi bazı ülkelerde anayasal zorunluluk bazı ülkelerde de anayasal gelenek olarak itibar görmektedir. Listesi başbakan tarafından hazırlanan Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylandıktan sonra göreve başlamakta ve yasama organından güvenoyu aldıktan sonra da programını uygulamaya koyulmaktadır.

Bu rejimlerde yürütme gücünün keyfililiğinin önüne yürütmenin yasama organı tarafından denetlenmesi ile geçilebilir (Bradley-Ewing, 2007: 107, 108, 221). Örneğin İngiltere’de, Kralın yanlış yapmayacağı anlayışı hâkim olsa bile, yapılan yanlışın sorumluluğunu parlamento karşısından yürütmenin sorumlu kandı; başbakan ya da bakanlar üstlenmiş addedilirler (Bradley-Ewing, 2007: 108).

Buraya kadar her şey güzel görünse de, sistem, bünyesinde bir kısım sorunlar bulundurmaktadır.

a) Herşeyden evvel bakanlar kurulunun listesi başbakan tarafından hazırlansa da, Cumhurbaşkanının buna onay vermemesi, başbakanı listede değişikliklere gitmeye ya da hükümeti kurma görevini iade etmeye zorlayacaktır. Her iki seçeneğin de ülkede bunalıma sebebiyet vermesi muhtemeldir.

Seçimlerde seçmenine verdiği taahhütleri uygulamak ve hesap verme sorumluluğu, başbakanın mensubu ve çoğunlukla başkanı bulunduğu siyasal partiye ait olacaktır. O partinin başkanı olan başbakanın, bu sorumluluğu kendi omuzlarında taşıdığı gerçeği inkâr edilemez. Dolayısıyla, onay yetkisinin sembolik yetki olması ya da en azında “daha iyi” için, “ısrarlı olmayan yönlendirme”yi içermesi doğru olanıdır.

b) Yasama organının, seçim sistemindeki “temsilde adalet” ilkesi gereği çok çeşitli partilerden oluşması, bir partinin tek başına çoğunluğu sağlayamamasına ve dolayısıyla iktidara gelememesine ya da güvenoyu alamamasına sebebiyet verecektir. Bu durum, hükümeti kurmakla görevlendirilen başbakanın, koalisyon hükümetleri kurmayı denemesine sebep olacaktır.

Ülkemiz 1970-1980 döneminde koalisyon hükümetlerine tanıklık etmiş ve bu hükümetlerin hiçbir şekilde istikrar ve güven tesis ve telkin edemediğini görmüştür. Ülkemizde 27 Mayıs 1960

ilâ 12 Eylül 1980 arası dönemde 21 hükûmetin kurulması, her yıla bir hükûmetin düşmesi (Turhan, 1989: 59), ülkemizde devamlı olarak, mevcut hükûmetler döneminde bile hükûmet sorunlarının yaşandığını göstermek için yeterlidir.

Bu fikre, meselâ Almanya'da da koalisyonların mevcut olduğu (Woyke, 1994: 71) ve bir sorunla karşılaşmadığı gibi gerekçelerle karşı çıkılabilir. Sorun siyasal kültür ve toplumsal yapı ile de ilgilidir:

Bir ülkede koalisyon ya da diğer bir deyimle “siyasal platformda istenmese de bir arada yaşama” kültürünün bulunmaması, hükûmetlerin uzun sürmesine engel olduğu gibi; koalisyon ortağı siyasal partilerin her birisinin kendi programını uygulayamaması iddialarını da gündeme getirebilecektir (bkz: Yazıcı, 2002: 110, 111). Siyasal partiler, halka ya da örneğin bir sonraki seçimde seçmenlerine hesap verirken, “verdikleri taahhütleri yapamayışlarında koalisyon hükûmetlerinde buldukları” gerekçesine sığınabileceklerdir (Derdiman, 2000: 96). Dolayısıyla bu yöntem, yeni seçimlerde, kötü niyetli bir siyasî partiye, yerine getirmeği her bir taahhüdünü koalisyon mazeretine sığınarak geçiştirebilmesi kolaylığını da vermiş olmaktadır.

Diğer taraftan, parlamentoda yeterli çoğunluğa sahip olmayan bir partinin kurduğu tek parti hükûmeti de “azınlık hükûmeti” olacağından, adeta parlamentonun boyunduruğunda kalarak, kendi programını uygulamaya yine fırsat bulamayacak ve seçmenine, muhtemelen, yine koalisyon hükûmetlerinde dile getirilen olumsuz gerekçelerle programını uygulayamadığını bildirecektir.

Ülkemizde, 1980 sonrası kurulan tek parti ya da koalisyon hükûmetlerinin, “vesayetçi müdahalelere” karşı çıkamayışlarından veya diğer bir kısım sebeplerden dolayı, verdikleri taahhütleri yerine getiremediklerine tanık olunmuştur.

Parlamente sistemde yukarıda izah edilen aksaklıkların, sırf Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçiminin benimsendiği bir yarı-başkanlık ya da benzeri parlamente sistemle giderilemeyeceği açıktır (Derdiman, 2000: 97; Dal, 1984: 264; Kuzu, 1997: 90, 91).

2) Parlamente sistem, siyasal iktidarı yönlendirmeye istekli faktörlere sanki daha açık görünmektedir. Çünkü bu sistemde ya-

samanın çok parçalanmış yapısı ve koalisyon veya azınlık hükûmetleri, asker veya diğer etki güçlerinin mevcut istikrarsız ortamdan istifade ederek yönetime nüfuz etmelerine ortam hazırlamış olabilmektedir (Derdiman, 2000: 98). Bu girişimlere canı pahasına da olsa karşı koymakta yetersiz kaldıklarını düşündüğümüz başbakanlar veya siyasal konjektör, yakın geçmişe kadar askerin darbelerini ve darbeyi çağrıştıracak muhtemel girişimlerini vukuatı adiyeye haline getirmiştir.

Yakın tarihte 28 Şubat sürecinde kurulan hükûmetlerin de halkın isteklerinden çok bazı mahfillerin etkisinde kaldıkları; örneğin, Devletin birçok kurumunda birçok görevlinin, hiçbir delile dayanmadığı halde terfi ettirilmediklerine tanık olunmuştur. Bu dönemde Başbakanlık nezdinde kurulan “Batı Çalışma Grubu”nun, askerin etkisini hükûmet üzerinde artırdığı değerlendirmeleri sıkça duyulan ifadeler hâline gelmiştir.

Yargının yukarıda bahsedilen ve kamu görevlilerini mağdur eden tür idarî tasarrufların pek çoğuna iptal kararları verdiği hatırlanacak olursa, hukuku koruması gereken iktidarların hukuk dışı işlemlerinin çoğaldığı dikkat çekmiştir. Bunu muktedir ve doğrudan halka hesap verecek iktidarın yapması mümkün değildir.

Bu izahattan anlaşılıyor ki; Ülkemizdeki parlamenter sistem koalisyon ya da azınlık hükûmetleri dönemlerinde sorunlara sebebiyet vermekte; bu dönemlerde halkın iktidar partilerinin taahhütlerini yerine getirip getirmediklerini somut olarak belirleyebilmesi neredeyse imkânsız olmaktadır.

3) Parlamenter sistemlerde bakanlar kurulunun yasamaya karşı sorumluluğu “siyasal sorumluluk” olarak adlandırılmakta; bu, yasamanın yürütmeyi denetlemesi şeklinde gerçekleşmektedir. Yalnız, parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu yasama organından çıkacağı için, bu denetim çoğu zaman gerçekçi olmaktadır:

a) Hükûmetlerin, “azınlık hükûmetleri” ise, üzerlerindeki denetim yoğunlaşmakta; yasamayı, sanki bir meclis hükûmeti sistemindeymiş gibi, neredeyse yürütmenin yerine işlem yapar hale getirebilmektedir.

Bu tür azınlık hükûmetlerinin; üzerlerindeki sürekli, adeta baskıya dönüşmüş denetimi sendrom olarak görmeye başlamaları

“ihtimalden” daha ileriye gitmekte, “olabilirlik” içermektedir. Nitekim 1970 ilâ 1980 yılları arasındaki dönemlerde Ülkemizin hükûmetsiz kalmaması için kurulmuş olan azınlık hükûmetlerinin, TBMM’de üyesi bulunan bir kısım siyasal partilerin desteklerini çekmelerinden dolayı istifa etmek zorunda kaldıklarına birkaç kez tanık olunmuştur. Böylesi bir durumun parlamentarizmin özünü örtüşmediğini, aksine sistemi fiiliyatta meclis hükûmeti sistemine soktuğunu ya da buna yaklaştırdığını görmezlikten gelmek mümkün değildir.

b) Parlamenter sistemde, parlamentoda çoğunluğu bulunan hükûmetin parlamento tarafından gerçek anlamda denetlenmesi de mümkün olamaz. Çünkü hiçbir siyasal parti, kendi partisinin kurduğu hükûmetin zarar görmesini istemez. Gerçek anlamda denetime teşebbüs edenin daha sonraki yıllarda milletvekilliği sıkıntıya girebilir. Meselâ Ülkemizde milletvekili seçimlerinde önseçimden ziyade merkez yoklamasının egemen olması, ileride de milletvekili olabilmek için, muhtemelen, parti genel başkanı ve yetkilileriyle iyi geçinmeyi gerektirebilecektir.

Denetimi yapabileceği düşünülen muhalefetin de parlamentoda azınlıkta kaldığından dolayı etkili olamayacağı açıktır (Duverger, 1986: 83).

Dolayısıyla parlamentoda çoğunluğu bulunan bir hükûmetin, sahip olduğu bu “denetim başışıklığı” sebebiyle, ortaya “başbakanlık hükûmetinin” çıktığından yakınılabilecektir (Derdiman, 2000: 96). Bu durumu diktatörlüklerle eşleştiren yazarlar bile olmuştur (örneğin, Esen, 1963: 184). Bu ortamda yasamanın soru, meclis araştırması genel görüşme gensoru ve meclis soruşturması gibi denetim araçlarını gerektiğince ve yeterince kullan(a)maması, bakanlar kurulunu ve dolayısıyla onun başkanı olan başbakanı, yasamayı yönlendirir hale getirmektedir.

Böyle bir sistem parlamenter sistemden daha çok, Cumhurbaşkanı yanında yeni bir başkan üretircesine, Başbakanı, “parlamenter rejimin belirleyicisi düzeyinde aktörü” yapmaktadır. Eşdeyişle, parlamenter sistemlerde aynı zamanda parti genel başkanı olan, başbakanın, yasama denetimi fonksiyonlarını adeta etkisizleştirici güce sahip olmaya başladığı izlenmektedir (bkz: Arslan, 2009: 33). 1982 Anayasasında bakanlara nazaran güçlendirilmiş bir başbakan vardır. Bu durum, Türkiye Büyük Millet

Meclisine (TBMM'ye) karşı, (şeklen) siyasal sorumlu Başbakanın ve Bakanlar Kurulunun fiilen sorumsuzluğu sonucunu doğurmaktadır. Böyle bir rejimin nasıl adlandırılırsa adlandırılırsın, kanaatimizce, parlamenter rejim olmadığını belirlemek erdemini göstermek gerekir. Aslında başkanlık sistemi için eleştiri konusu olan başkanın yasama ve yürütme üzerinde belirleyici olacağı iddiası mevcut hali ile ülkemizdeki parlamenter sistem için geçerlidir. Mevcut halinde başbakan hem parlamentoyu hem de bakanlar kurulunu kontrol edebilmektedir. Başkanlığa geçiş olması halinde başkanın yasama üzerindeki belli oranda sona erecektir.

- 4) Klâsik batı demokrasilerinin en önemli sorunlarından birisi hükûmetlerin güçsüzlükleridir. Bu güçsüzlükler, yukarıda belirtilen koalisyon ya da azınlık hükûmetleri döneminde ortaya çıktığı gibi, hükûmetlerin zor kurulup kolay düşürülmesi ya da sık sık erken seçime gidilmesi gibi sebeplerden de kaynaklanmaktadır. Bu şekilde kurulan güçsüz ya da istikrarsız hükûmetler, ülkede yatırım hükûmetleri olmaktan ziyade seçim vaatlerine yönelik çalışmalar yapan seçim hükûmeti rotası izlemişlerdir.

Bu ortama sebebiyet veren parlamenter rejimin en azından iyileştirme müdâhalelerine muhtaç olduğu ortadadır.

- 5) Diğer taraftan zamanın ihtiyaçları ve bir kısım sebepler, yürütmeyi güçlendirmeyi gerektirir hâle gelmiştir. Gerçekten, yürümenin; ülkede sosyal devlet gereklerini yerine getirmek için üstlendiği görevlerin artması; iş ve işlemlerinin daha çok teknik nitelikte olması ve günün şartlarına göre daha hızlı hareket edebilme yeteneğine sahip oluşu gibi sebepler, bu organın yasama organı karşısında daha fazla yetkilerle donatılması ihtiyacını doğurmuştur (bkz: Kuzu, 1997: 40 ve devamı; Teziç, 1980: 100 ve devamı).

Yürütmenin güçlendirilmesinin yâni rasyonalleştirilmiş parlamenter sisteme geçişin, klâsik parlamenter sistemden farklı iki sonucu bulunmaktadır:

- a) Birincisi; yasama ve yürütme ilişkilerinde rasyonal parlamentarizm, yasamanın kanun çıkarma ve denetim etkinliğini azaltıcı rol oynamaktadır.
- b) İkincisi; cumhurbaşkanının ve bakanlar kurulunun çeşitli şekil ve ölçülerde güçlenmesi, bunların aralarındaki anlaşmazlıkların bunalımlara meydan vermesi ihtimalini beraberinde getire-

cektir. Bu noktada halka verdiği taahhütleri ve güvenoyu aldığı hükûmet programlarını yerine getirirken cumhurbaşkanınca engellenen bakanlar kurulu zarar görecektir. Nitekim, ülkemizde birkaç yıl öncesine kadar, 1982 Anayasasıyla güçlendirilen Cumhurbaşkanının bir çok kez, Bakanlar Kurulunun gönderdiği kararnameleri imzalamamasından ve hükûmeti çalıştırmamasından yakınılmıştır (bkz: Güney, 2007: 351).

- c) Diğer bir sorun da Cumhurbaşkanının kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüklerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla iptal davası açmasında yaşanabilecektir. Çünkü, hükûmetin desteklediği bir kanunun, bu yöntemle iptal edilmesine sebep olmak, hükûmeti çalışamaz hale getirici sakınca taşımaktadır (Derdiman, 2000: 97).
- 6) Ülkemiz örneğinde olduğu gibi, güçlü cumhurbaşkanının bulunduğu parlamenter rejimlerde, halka verdiği taahhütleri yerine getirmek üzere iktidara gelen Bakanlar Kurulunun kararnamelerini imzalamaması gibi yöntemlerin, hükûmetin istifasına sebep olacağı ve bu durumda da ülkenin bunalıma sürükleneceği aşikârdır. Böyle bir durumda karşısında, hükûmetin ya istifa etmesi ya da kararnameyi Cumhurbaşkanının isteği doğrultusunda değiştirmesi gerekmektedir (bkz: Derdiman, 2000: 96). Bu her iki seçenek de seçmene verilen taahhüdün yerine getirilememesine sebep olacaktır. Cumhurbaşkanıyla sorun yaşadığından istifa eden hükûmetin partisini, seçmen muhtemelen, “istifa etmenin çözüm olmadığı mücadele etmenin gerekli olduğu” gibi düşüncelerle eleştiri bombardımanına tutabilecektir.
- 7) Parlamenter sistemde parti disiplini, sistemin doğası gereği olup (Sartori, 1997: 127), milletvekillerini temsil ettiği millete değil, adeta genel başkanına bağımlı hale getirmektedir (Derdiman, 2000: 96). Bu; daha çağdaş, müreffeh toplum oluşturmak, insan hak ve hürriyetlerini ve kamu düzenini korumak gibi fonksiyonları içeren siyaseti particilikle eş anlamlı hale getirmiştir (Vergin, 1996: 7).

Parlamenter rejimde parti disiplininin yanına bir de milletvekili seçimlerinde merkez yoklaması usulünün benimsenmesi eklenirse, milletvekilini, birkaç bağ, parti genel başkanına ve ileri gelenlerine adeta mahkûm eder.

BAŞKANLIK SİSTEMİNİN YARAR VE SAKINCALARI

Başkanlık rejiminde başkanın ve dahası kimin ne derece sorumlu olduğu açıklıkla bilindiğinden, hesap verebilirlik ölçütleri de somut olarak belirlenebilmektedir. Bu, parlamenter sistemin sakıncalarından olan yukarıda dile getirilen hususlara bir çözüm olarak değerlendirilebilir. Ayrıca başkanlık rejiminde, yukarıda dile getirilen, bakanlar kurulu-cumhurbaşkanı ilişkilerindeki pürüzlerin hiç birisi yaşanmayacağı gibi, ülkenin hükümeteşiz, başkansız kalma ihtimali yoktur.

Bunlara karşılık, başkanlık rejiminin de ihmal edilemeyecek bir kısım sakıncalarına dikkat çekilmelidir:

1) Başkanlık rejiminin en büyük sakıncası, yasama ve yürütmenin birbirinden tamamen ayrı olması sebebiyle, aralarında çıkacak muhtemel bir anlaşmazlığın bunalımlarına sebebiyet vermesi üzerinde yoğunlaşmaktadır (Yazıcı, 2002: 53; Duverger, 1986: 97, 98). Çünkü, bu sistemde, yukarıda söylendiğı gibi, hükümetin düşürülmesi ya da yasamanın feshi veya yeni hükümetlerin kurulması gibi çözüm formülleri bulunmaz. Yapılacak düzenlemelerde bu ihtimaller göz ardı edilmeden çözümler üretilmelidir.

Bilhassa yürütme ve yasamanın parti ya da anlayış bakımından bir birine zıt olduğu dönemlerde yasamanın kanun çıkarmamak suretiyle başkanın çalışmalarını engellemesi muhtemeldir.

Gerçi sistemde yer alan; yasamanın yürütmenin politikaları üzerinde araştırmalar yapabilmesi, görüşmeler açabilmesi ve hattâ, impeachment (suçlandırma) yöntemiyle başkanı denetleyebilmesi mümkündür. Ama, bunlardan impeachment dışında kalanların siyasal sorumluluk doğuran sonuçları olmadığı gibi, “impeachment”in de her zaman gerçek amacına ulaşması söz konusu değildir. Yakın zamanda ABD’de “Monica Lewinsky ile uygunsuz bir ilişkisi olduğunu itiraf eden” (Bilici, 1998) Clinton’a karşı bu yol işletilmiş; kamuoyunda delillerin yeterli olduğuna ilişkin yaygın kanaat de doğmasına rağmen, Senato’da çok az bir farkla Clinton aklanmıştır. Demek ki, bu tür denetim yolları, uzlaşmayı zorlayıcı ya da başkanı yasamaya karşı siyasal sorumlu addetmeyi gerektirici etkinliğe sahip olamamaktadır.

Başkanlık sisteminde anılan uzlaşmazlıkların getirdiği sorunların çözülmesi ya da sistemin bünyesindeki boşlukların doldurulması için siyasal manevralar gerekmektedir. Çünkü genel noktaları belirleyen Anayasa, doğal olarak, günlük hayatta kuralları yorumlama zemini oluşturmuştur (Hartmann, 2011: 92). Bu noktada sistem ilginç ve belki de abartılı deyimle, “Anayasa sayesinde değil, anayasaya rağmen işlemiş olmaktadır” (Sartori, 1997: 120).

ABD’de başkanın, yardımcısını parlamentoda yer alan farklı partinin görüşündekilerden seçmeye yönelmesi (aynı kaanat: Çam, 2000: 109) pratik uzlaş formülüne bir örnektir.

Bu arada kanun teklif edemeyen başkanın kanun çıkarılmasını sağlamak için Kongre üyelerini ikna edici formüllere başvurmak istemesi ve benzer sebepler, lobiciliğin ortaya çıkmasında da etkili olmuştur (bkz: Hartmann, 2011: 104).

Diğer taraftan, bu tür diyalogların, pek çok gayrı-hukukî veya gayrı-ahlâkî yollara başvurulması ihtimalini de bünyesinde bulunduracağı söylenebilir.

ABD’de Bush döneminde başlayan, Obama döneminde devam eden süreçte, başkanların, Kongreden, “Mortgage” uygulamalarından zarar görenlere ödeme yapılması için büyük miktarda ödenek verilmesini talep ettikleri; Kongrenin de, yeni Keynesyen politikaya dönmek pahasına bile olsa, buna olumlu cevap verdikleri gözlenmiştir.

Sırf bu örnek bile bir kez daha, ülkede sistemi tıkamaktansa uzlaşının zorunluluğunun “yaşantı” haline getirildiğini göstermektedir.

2) Başkanlık sistemi, kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin de her şeyi kaybettiği bir sistemdir (Yazıcı, 2002: 59). Kazanan yürütmeyi elde etmekte, kaybeden başkana karşı muhalefette bile kalamamış olmaktadır. Zira, sistemde, yukarıda da söylendiği gibi, yürütmenin muhalefetten etkilenmesini gerektirecek bir zorunluluk yoktur.

Sözü edilen uzlaşının ya da diğer bir deyişle ABD’de başkanlık sisteminde sorun çıkmamasının sebebi, sistemin uzun yıllar içinde oturmuşluğunun (Çeçen, 1997: 123) yanısıra, ülkenin ekonomik sorunlarının halka yansıtacak derecede olmaması, güçlü oluşu, dış mihrakların ülkeye ilişkin hedeflerini başlangıçtan

itibaren kesebilmesi, dünyanın kısmen de olsa rahat sayılabilecek kıtasında bulunmasının getirdiği rahatlık ve refah düzeyi olarak teşhis edilebilir (Demir, 2010: 236).

Ülkemizde uzlaşma kültürünün ya da buna zorlayıcı faktörlerin yeterli düzeyde olmayışı, başkanlık sistemine temkinli yaklaşmayı gerektirmektedir. Bu arada, Ülkemizde Millî temsil ilkesi esas olduğundan ve bundan taviz verilmemesi gerektiğinden de bahsedilmelidir.

Uzlaşma kültüründen yoksun bir ülkede başkanlık rejimi, eğer bir kısım uyarlamalar olmazsa, sorunların çözümü ve çaresi değil, bunalımların kaynağı haline gelebilecektir. Bu iddiayı hafife almamak lâzımdır. Çünkü, 1970-1980 arasında Ülkemizde siyasal partilerin pek çok konuda bir birlerine karşı uzlaşma kültüründen yoksun tavırları ciddi siyasal bunalımlara, siyasal ve toplumsal istikrarsızlıklara sebebiyet vermiştir. Bu gibi sebeplerle 1980 darbesinden evvel seçimlerin yenilenmesi formülünde bile liderlerin uzlaşmazlığı dikkatlerden kaçmamıştır (bkz: Tanör, 1986: 92, 93; Derdiman, 2011: 251). Yaşananlar böyle olmakla birlikte başkanlık sistemi uzlaşmayı zorlamakta, partilerin birbirlerine karşı keskin davranışlarını törpülemektedir. Özellikle başkanın ikinci turda seçimi sözkonusu olduğunda partiler marjinallikte vazgeçip kendilerine yakın buldukları partilere destek olmaktadır. Bu durumda ister istemez uzlaşma kültürüne katkı sağlayacaktır.

3) Başkanlık sisteminde başkanın görev süresi sabittir ve bu süreden önce hiçbir siyasal kurumca düşürülemez. Bu, halka verdiği taahhütleri yerine getirmeyen, halk nezdinde meşruiyeti kaybetmiş bir başkanın yerine daha kaabiliyetli kişilerin göreve getirilmesine engel olur (Yazıcı, 2002: 43). Bundan kaybeden de haliyle ülke olur. Zira, halk beğenmediği, 2. kez başkanlık yaptıktan sonra tekrar seçilmesi mümkün olmayan başkanı oyları ile “cezalandıramayacak”, olsa olsa, oy vermemek suretiyle başkanın partisine yaptırım uygulamış olacaktır. Bundan zarar gören de başkanın partisi olacaktır (Yazıcı, 2002: 47). Bu iddia da çok tutarlı görünmemektedir. Zira halk nezdinde meşruiyetini kaybetmek çok anlamlı bir ifade tarzı değildir. Halkın yüzde ellisinin oyuyla seçilmiş bir kişinin halk nezdinde meşruiyetini kaybetmesi olağanüstü durumlarda ortaya çıkabilecek bir durumdur. Olağan üstü durumlarla ilgili olarak zaten her zaman farklı düzenlemeler öngörülmüştür.

Süresi 4 yıl olan başkan seçilir seçilmez ya da bir iki yıl içinde halk desteğinin büyük bir bölümünü kaybedeceği zannıyla hareket etmek çok gerçekçi görülmemektedir.

Bir noktada, başkanın 2. Kez seçilebilmesinin de keyfiliğe yol açması muhtemeldir (Sartori, 1997:227). İkinci kez seçilmesi keyfiliğe yol açabilir iddiası da aslında tutarlı değildir zira ikinci kez seçilebiliyor olması bir anlamda birinci döneminin başarısının bir göstergesidir ve halk yine yüzde elli üzeri bir oyla destek vermiştir.

4) Bu sistemde yürütmenin, yüksek mahkemeye üye ataması ya da bakan ataması gibi, üst düzey makamlara yapacağı bir kısım atamaların yasama organının üye tam sayılarının nitelikli çoğunluğunun onayını gerektirdiği söylenebilir. Bu onay yöntemi, başkanın frenler gibi görünse de; onayın verilmesinin gelenek haline gelmiş olması, başkanının, yasama karşısında gücünü de “dediğini yaptıran psikolojisiyle” desteklemiş olmaktadır.

Başkanlık kararlameleri, yargı organlarınca iptal edilene ya da yasama organınca bir kanunla etkisizleştirilinceye kadar uygulama bulabilecektir (Akyıldız, 2013: 841). Bazı ülkelerde, parlamentoların kararnamelere karşı onama ya da reddetme gibi yetkileri bulunmaktadır. Diğer bir kısım ülkelerde ise, başkanlık kararlamelerinin yasama organına sunulması gerekmektedir (Yazıcı, 2002: 30).

Ama her ne olursa olsun, bu bilgiler, kararnamelerin, yasama organına sunulduğu ülkelerde bile, meselâ reddedilene kadar belli bir süre yürürlükte kalabileceği anlamına gelmektedir.

Federal bir yapı başkanlık sistemi ile özdeşleştirilerek Türkiye açısından sakıncalar taşıyabileceği gündeme getirilmektedir. Ama hükümet sistemi ile federal yapı arasında doğrudan ilişki kurmak oldukça zordur. Türkiye için önerilen modellerin hiçbirisinde ülkenin federal bir yapıya geçmesi sözkonusu olamaz. Tam tersine üniter yapıyı daha da kuvvetlendirici bir etki ortaya çıkacaktır. Zira güçlü bir merkezi yapı bu tür ayrılıkçı düşünceleri ortadan kaldıracaktır.

5) Başkanlık rejiminin ortaya çıktığı ABD’de bu rejimin planlı bir şekilde tespit edilerek geliştirildiğini söylemek mümkün değildir (aynı yönde: Akyıldız, 2013: 839). Başkanlık formülü, ABD’yi kuran kolonilerin, üzerinde zorunlu olarak anlaşmaları

ve zamanın İngiltere’indeki yapıdan ilham aldıkları bir formül olup, Anayasaları bile böyle bir sözleşme ürünüdür. İngiltere’nin kendi hükümet formülünü ise giderek geliştirip parlamenter rejime dönüştürmesi (bkz: Duverger, 1986: 94), önceki rejiminde kalmak istemediğinin de göstergesidir. Bu bir yönden parlamenter rejimin daha gelişmiş olduğuna da işaret etmiş olmaktadır. ABD’de Anayasa da, düzenlenmesi gereken birçok konuyu düzenlemeyen, ancak zorunlu olarak sözleşilen konuları içeren genel bir çerçeve çizmektedir (bkz: Çam, 2000: 91).

Şu halde ABD’de başkanlık sistemi, uzun yıllar içinde bu sitem kendi içindeki sorunları gidererek bu noktaya gelmiştir.

Buna karşılık, Ülkemizde başkanlık rejiminin uygulanması- na ilişkin bir pratik oluşmuş değildir. TÜSİAD’ın raporunda bu konu ile ilgili olarak, başkanlık sisteminin uzun zaman alabileceği ülkenin daha önemli sorunları olduğu belirtilmektedir (bkz: Fendoğlu, 2011).

6) ABD konfederasyondan federal devlete geçerken tasarlanan ve kastedilen başkanlık statüsü, bu kadar geniş, kendisini çok çok güçlendiren yetkileri kullanma imkânı veren bir statü değildi. Yani başlangıçta kurucular bile, muhtemelen, detaylı Anayasa yazımının birleşmeyi engelleyeceğinden bahisle, “başkanın yürütme görevi ve yetkisi üstlendiği” ifadeleriyle yetinmişlerdi (Eroğul, 2005: 99). Bugünkü başkan, yetkileri bakımından kuruluşta statüsü yazılırken düşünülmeyen derecede güçlü yetkileri de kullanabilmektedir.

YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TAHLİLİ

Yarı-başkanlık, aslında, yürütme yetkisinin Bakanlar kurulu ve Cumhurbaşkanıyla ortaklaşa kullanılacak şekilde koordine edilmesi olduğu için, parlamenter sistemde yaşanan ve yukarıda belirtilen sorunlara çare olarak görülebilir.

Yarı-başkanlık, bir başbakanın, koordinesindeki bakanlar kurulunun yürütmekte olduğu programa, Cumhurbaşkanı olduktan sonra da devam edilmesi için hükümete müdâhil olmasını kolaylaştırabilir. Yarı-başkanlık, ülkemizde rotasında ilerlenen bir hükümet sistemi olarak daha az zorlanılarak adapte olunabilecek rejimdir. Sartori’nin (1997: 180), parlamentarizm içinde yarı-

başkanlık rejiminin daha uygulanabilir olduğuna ilişkin fikrini burada hatırlatmak yerinde olacaktır.

Buna karşılık, yarı-başkanlık rejimi, bir kısım sakıncaları da içermektedir:

- 1) Yarı başkanlık formülü, yürütmede iki başlılık oluşturduğu için, bu sistemde aktif bir başbakanın cumhurbaşkanı ile her zaman sorun yaşaması mümkündür.
- 2) Yarı-başkanlık sisteminin en büyük sakıncası, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun ayrı siyasal görüşlerden olmaları halidir (Ay, 2004). Cumhurbaşkanının hükümet politikalarına etkisi, aynı parti veya görüşten olmalarına göre artabilirken, birarada yaşama zorunluluğuna işaret eden “cohabitation” dönemlerinde azalmaktadır (Kempf, 2007: 31). Bu dönemlerde birbirine zıt iki kanadın uyumlu çalışması için uzlaşı formüllerinin geliştirilmesi bir ihtiyaçtır. Fransa’da 1986 sonrasında yaşanan bu cohabitation-birlikte yaşama durumu (Eyüboğlu, 2007: 113; Kamalak, 2007: 317), tarafların uzlaşı kültürü ile aşılmıştır. 1997’de de Jacques Chirac ile Lionel Jospin diyaloglarında tekrarlanan “birlikte yaşayarak hükümet etme”nin (Eyüboğlu, 2007: 121), sıklıkla meydana gelmesi ihtimal dairesindedir. Bu dönemlerde tarafların karşılıklı anlaşma çabalarının uzlaşmazlıkları giderdiği dikkatlere sunulmalıdır (bkz: Çam, 2000:168). Bir başka görüş, bu dönemlerde parlamentonun fiilen güçlendiğinden ve ülkede “cohabitation” dönemlerinde uygulanan sanki, 2. bir Anayasanın varlığından bahsetmektedir (Francois-Poncet, 2008: 24). Bu bakış da ülkeyi, yürütmenin kendi içindeki anlaşmazlıktan doğabilecek bunalımları yaşama vasıtasıyla önlemektedir.

Dolayısıyla yarı-başkanlık rejimlerinde fiilen parlamenter sistemin kurumlarına ya da uzlaşı kültürüne her zaman dönüş labilmektedir.

- 3) Parlamenter sistemde dile getirilen bir kısım sıkıntılar yarı-başkanlık sisteminde de söz konusu olabilecektir. Örneğin, koalisyon hükümetlerinin kurulmasından kaynaklanan sıkıntılar, azınlık ya da çoğunluk hükümetleri için yukarıda dile getirilen sakıncalar, Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamamasından doğan bunalımlar (bkz: Yazıcı, 2002: 95) burada da kendini gösterme ihtimalini bünyesinde bulundurmaktadır.

Yarı-başkanlıkta halkın oyunu alarak başa gelen ve taahhütlerini yerine getirmek isteyen Bakanlar Kurulunun bir noktada en önemli ortağı ve ayak bağı, cumhurbaşkanı olabilecektir. Yarı-başkanlıkta koalisyon şeklinde kurulmayan hükümetler bile, taahhütlerini cumhurbaşkanının engellediğinden yakınlıkla olacaktır. Keza parti disiplini (bkz: Beceren-Kalağan, 2007: 171), muhtemelen başbakanın ya da (partisinden ilişkisi kesilen veya kesilmeyen) cumhurbaşkanının konumunu kuvvetlendirecek, eğer parti çoğunluğa sahipse, başbakanlık hükümeti formülünün yerini belki de cumhurbaşkanlığı hükümeti formülü alabilecektir.

- 4) Halka siyasal vaatlerde bulunarak seçilmiş olan cumhurbaşkanının tekrar seçilebilmesi için, bu vaatlerini hayata geçirmeye çalışması ve bu sebeple de bakanlar kurulu ile çatışır hale gelmesi ihtimal dairesindedir.

PARLAMENTER SİSTEMDE İYİLEŞTİRMELER YA DA YARI-BAŞKANLIK SEÇENEĞİ İÇİN YAPILMASI GEREKENLER

- 1) Seçim sisteminin istikrarlı ve tek parti hükümeti çıkmasına imkân verecek şekilde düzenlenmesi,
- 2) Ülkenin hükümeteşiz kalmaması için, Almanya gibi ülkelerde yer alan kurucu güvensizlik yolunun Anayasada düzenlenmesi faydalı olacaktır (Tunç, 2013: 283).
- 3) Bu arada Ülkemizde Cumhurbaşkanının bu günkü yetkilerinin bir kısmı bu tür bir parlamenter sisteme dönüşte azaltılıp, yerine göre Bakanlar Kuruluna ya da diğer ilgili organlara dağıtılabilir. Örneğin, artık 2007 Anayasa değişikliklerinden dolayı, yukarıda değinilen gerekçelerle tarafsızlığından emin olunamayacak Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak çok fazla sayıda üye ataması yerinde olmayacaktır. Bu üyelerin seçimi yetkisi, bağımsız yargı, barolar, Üniversiteler, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı gibi egemenliği kullanan organlara makûl ölçülerde dağıtılmalıdır (bu konuda bkz: Derdiman, 2010: 96, 97).

Yarı-Başkanlık Yönünde İlerleme Seçeneği

- 1) Bu seçenekte,
- a) Cumhurbaşkanının yetkileri, Fransa'dakine benzer şekilde artırılmalıdır. Avusturya, Finlandiya ve İzlanda gibi ülkelerde Cumhurbaşkanının konumu da görülerek, ülkemiz açısından

makûl bir ölçü bulunmalıdır. Bu arada Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi doğal olarak devam etmelidir.

- b) Cumhurbaşkanının ve başbakanın tamamen farklı görüşlerden olmaları hallerinde, birarada ve uyumlu çalışmalarda ortaya çıkacak zorlukları ve uzlaşmazlıkları çözecek bir formül geliştirilmelidir. Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında hükûmetin genel siyasetinin yürütülemediğinden dolayı meydana gelecek bunalımın, Anayasa Mahkemesi ya da yasama meclisi tarafından giderilmesi yöntemleri düşünülmelidir, tartışılmalıdır. Zira Ülkemizdeki siyasal kültür, siyaset adamlarının bir kısım konularda uzlaşmaz tavır içine girdiklerini ya da zor uzlaştıklarını göstermiştir. Dolayısıyla, kuvvetler ayrılığının medenî işbirliği ile tamamlanması uzlaşmayı sağlayıcı etki doğuracaktır.
- 2) Bu sistemde Cumhurbaşkanı ve yasama meclisi üyeleri halk tarafından seçilecektir. Seçimler aradan epeyce zaman geçtikten sonraki farklı tarihlerde yapılacak ve bu seçimlerde seçmen bir birine karşı fikirdeki kişileri seçecek olursa, önce seçilenin meşruiyeti, halk desteğinin devam etmediğinden bahisle her zaman sorgulanabilecektir. Önce seçilenler Bakanlar Kurulu kanadını oluştururlarsa, iktidara gelmek isteyen muhalefet, erken seçimi bu gibi sebeplerle zorlayabilecektir. Bundan dolayı, gerek başkan ve gerekse yasama meclisi üyelerinin seçimleri, eş zamanlı ya da meşruiyetlerini tartışılır hale getirmeyecek şekilde kısa aralıklarla yapılmalıdır (benzer görüşler: Sartori, 1997: 231; Atar, 2012: 151).
- 3) Cumhurbaşkanına, Başbakanı doğrudan görevden alabilme yetkisi verilmese de, bu konuda yasama meclisine çağrıda bulunabilme yetkisinin verilip verilmeyeceği artı ve eksileriyle tartışılmalıdır.
- 4) Cumhurbaşkanının yasama meclisini feshedebilmesi şeklindeki yetkisi varlığını korumalı, buna karşılık yasamanın yüksek nitelikli çoğunluğuyla derhal seçime gitmek üzere Cumhurbaşkanının görevine son verebilme yetkisi tanınmalıdır. Yeni seçimlerde aynı Cumhurbaşkanı seçilirse, yasama meclisi hemen seçimlere gidilmek üzere kendini feshetmiş sayılmalıdır.
- 5) Bu sistemde Cumhurbaşkanı, halk tarafından, en fazla gerekirse arka arkaya 2 defa seçilebileceğinden, tarafsızlığına güvenle bakmak mümkün olamayacaktır. Bir hakem vasfından da

uzaklaşması muhtemel olabilen Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinin tüm üyelerini ya da büyük bir çoğunluğunu seçmesi tutarlı olamaz. Bu nedenle, yarı-başkanlık sisteminde Anayasa Mahkemesi üyeleri, yasama, Barolar Birliği, yüksek yargı organları gibi kuruluşlar tarafından doğrudan seçilmelidirler (bkz: Derdiman, 2010: 96, 97). Anayasa Mahkemesine üye seçecekler arasında, belli bir oranı geçmeyecek şekilde, Cumhurbaşkanı da bulunmalıdır.

BAŞKANLIK SİSTEMİNE GİDİLMESİ HALİNDE SİSTEMDE YAPILMASI GEREKENLER

Gerek parlamenter sistem ve gerekse yarı-başkanlık sistemlerinin ihtiyaca cevap vermediğinden emin olduğunda, başkanlık sistemi de değerlendirilmesi gereken bir alternatif olarak canlılığını korumaktadır.

Bu halde, alternatif olarak düşünülecek başkanlık rejiminin bizatihî kendisinin bunalımın kaynağı haline gelmemesi için, aşağıdaki önermeler “tartışmaya” açılmalıdır:

- 1) Başkana, başkanlık rejiminde olmayan kanun teklif edebilme yetkisi verilmelidir. Anayasa değişikliğine ilişkin kanun teklifleri, başkanın kanun teklifi dışında kalmalıdır.
- 2) Başkanın, TBMM'nin denetim araçlarından olan soruları TBMM'de belli zamanlarda cevaplamakla yükümlü kılınabilir. Ayrıca TBMM'nin başkanı yetersiz bulunduğu ilişkin açıklama yetkisi ya da bu yönde karar alabilmesi (bkz: Özer, 2009: 219) mümkün olabilir. Buna karşılık başkana da bazı hallerde kendisinin de görevine son vermiş olacak şekilde TBMM'yi fesih yetkisi tanınabilir.
- 3) Başkanlık sisteminde siyasal partilerin disiplinli yapıları bunalımları tetikleyici olabilirler. Bu nedenle parti disiplini anlayışının terk edilmesi gerekecektir.

Parti sayısının azaltılmasının doğal yolu olarak seçim sisteminin yeniden gözden geçirilmesi uygun olacaktır.

Bu sistemde partilerin çıkaracakları milletvekillerinin ön seçimle belirlenmesi bir ihtiyaç olacaktır. Çünkü, böylece parti disiplininin önüne geçilmesinde en azından mesafe katedilmiş olacaktır.

ÜLKEMİZDE KAMUOYUNA YANSIYAN TASLAKTAKİ MODEL

Ülkemizde başkanlık sistemine geçişi düzenleyen ve kamuoyuna yansıyan taslakta, başkanlık sisteminin bir kısım gerekliliklerle benimsenmesi önerilmektedir.

Özetle, teklif paketinde başkana;

- 1) TBMM'yi feshedebilme yetkisi,
- 2) İade ettiği kanunların tekrar kendisine gönderilebilmesi için TBMM üye tam sayısının en az 3/5'i ile kabul edilmesini gerektiren güçleştirici veto yetkisi,
- 3) Yargı organlarına hatırı sayılabilecek sayıda üye seçmek ve atamak yetkisi,
- 4) Kararname çıkarmak yetkisi gibi yetkiler verilmektedir.

Bu konuyu değerlendirmek gerekirse şu sonuçlara varılabılır:

- 1) Başkanın parlamentonun feshiyle birlikte kendi görevine de son vermiş olması, siyasal yönden güçlü olduğu dönemde bu yetkisini yeniden seçilmek için kötüye kullanmasına sebep olabilecektir. Bu yetki, Başkanca, 3. ya da daha sonraki dönemlerde başkanlığını garanti etmek maksadıyla kullanılmaya müsait görünmektedir (Akyıldız, 2013: 841).

Bilindiği gibi, Başkan her birisi 5 yıl olmak üzere, iki kez (belki de üst üste) seçilebilecek olursa; ikinci kez seçilmiş bir başkanın süre bitimine diyelim ki 1 yıllık bir süre kala bu fesih yetkisini kullanması, tekrar aday olması ve seçilmesi halinde, adeta 3. kez seçilmiş gibi süresinin yeniden başlamasına imkân sağlayabilecektir (Özbudun, 2013).

Yukarıda görüldüğü üzere yarı-başkanlık rejimlerinde bir kısım ülkelerde uygulanmakta olan bu yöntem, bunun karşılığında yasama organına da “yüksek oranda çoğunlukla” başkanın görevine son verebilme yetkisi vermektedir. Seçimlerde aynı kişi tekrar başkan seçilirse, yasama meclisi kendisini feshetmiş sayılmakta, derhal seçimlere gitmektedir.

Bu izahata göre; başkanın yasama meclisini feshedebilmesi yetkisi varlığını korumalı; buna karşılık yasamaya da yukarıda anılan modellerde olduğu gibi, “yüksek oranlı çoğunluğuyla” derhal seçime gitmek üzere başkanın görevine son verebilme yetkisi tanınmalıdır. Yeni seçimlerde aynı Başkan seçilirse, yasa-

ma meclisi hemen seçimlere gidilmek üzere kendini feshetmiş sayılmalıdır.

Başkanın TBMM'ye geri gönderdiği kanunların aynen kabûl edilerek başkana tekrar gönderilmesinin TBMM üye tam sayısının en az 3/5 tarafından kabûl edilmesi şartına bağlı olması, başkanı, adeta, istemediği kanunu çıkartmamak gibi, yarı-başkanlık rejiminin mantığına bile ters düşer derecede, çok güçlendirici bir yetkiyle donatmaktadır. (Akyıldız, 2013: 842).

Başkanın o kadar yetkili olduğu bir sistemde, kanunların basit çoğunlukla kabûl edilmesi, veto halinde de başkana gönderilmesi için TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmesi yerinde olur. Buna itiraz halinde kabûl oranı 2/3'e çıkarılabilir.

Başkanın bizzat yürütmenin başı olması sebebiyle, Devleti temsil edecek konumda olsa bile, Anayasa Mahkemesinin üyelerinin tümünü ya da üyelerin büyük bir çoğunluğunu seçmesi tartışılır. Bu sistemde de Anayasa Mahkemesi üyeleri, örneğin, yasamanın, Barolar Birliğinin, yüksek yargı organları tarafından doğrudan seçilmelidirler (bkz: Derdiman, 2010: 96, 97). Anayasa Mahkemesine üye seçecekler arasında, belli bir oranı geçmeyecek şekilde, Başkan da bulunmalıdır.

Bunun gibi, başkanın, HSYK'nın üyelerinin seçimi de anayasal kurumlar arasında dengeli yargı bağımsızlığını zedelemeyecek bir şekilde dağıtılmalıdır.

Benzer uygulama danıştay üyeleri için de uygulanabilir.

Başkanlık sistemi tercih edilecekse ve yürütmeye kararname çıkarma yetkisi verilecekse, başkanın imzalayacağı kararnamelerde bakanların imzalarının da bulunması ve çıkarılan bu KHK'lerin ya da bu nitelikli kararnamelerin TBMM'ye derhal, kanunlaşması istemiyle sunulması usûl ittihaz olunmalıdır. TBMM de, bu KHK üzerinde, bir kanunla; onay, değiştirerek kabûl ya da ret iradesini ortaya koyabilmelidir.

SONUÇ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMETİ ÖNERİSİ

Yukarıda yarar ve sakıncalarıyla birlikte incelenen ve tercih edilmesi gerekirse ne gibi gerekliliklere yer verilmesi gerektiği sayılan hükümet sistemlerinden hangisinin tercih edileceği, belli kıstaslar nezaretinde kararlaştırılabilir. Aslında, gerek parlamenter

sistem ve gerekse yarı-başkanlık sistemi bir birleriyle benzer arazları taşıdıklarından başkanlık rejimine geçiş daha mantıklı gibi görünse de, hükûmet rejiminin belirlenmesinde şu ortak hususlar da göz önünde bulundurulmalıdır:

- 1) Herşeyden evvel, bu sistemlerden hangisinin tercih edileceği belirlenirken, doğal olarak, mevcut sistemin sebebiyet verdiği bunalımların, sistemde yâni “yol içinde” iyileştirmeyle giderilip giderilemeyeceği araştırılmalıdır.

Kamu hukukuna tâbi bir işlemin en önemli unsurlarından birisi kamu yararadır: Bu hükûmet sistemlerinden hangisini seçmenin kamu yararına olacağını belirlerken: kuvvetler ayrılığı nazariyesinin; egemenliği kuvvetlere bölerek temel hakları garanti etmeyi; bu kuvvetlerin temel haklar kadar, düzenli bir toplumun ikâmesinde medenî bir işbirliğini sağlamayı ve kuvvetlerin bir birleri ile denetim ve birbirini durdurma ağırlıklı görevleri sırasında Anayasanın yorumuna da katkıda bulunabilmeyi hedeflediğini (Cornils, 2010: 661-664) unutmamak gerekir.

Zamanın siyasal konjoktürüne bakıldığında, sanki, başkanlık rejiminin, Başbakanın geleceği ile özdeşleştirilmekte, bu öne sürülerek eleştirilmektedir.(örneğin, Şandır, 2013: 113). Muhalefet başkanlık sisteminin yaklaşan Cumhurbaşkanlığı seçimleri nedeniyle gündeme getirildiğini iddia etmektedir (bkz: İyimaya, 2013: 55). Bu çerçevede başkanlık sistemini isteyen kesimlerin, bunu kamu yararına olduğu için tercih ettiklerini, kişisel menfaat düşünmediklerini, başkanlık makamına herkesin aday olabileceğini, doyurucu bir şekilde kamuoyuyla paylaşmaları ve garanti etmeleri gerekmektedir.

Başkanlık sistemine geçmenin esas sebepleri arasında ülkenin üniter yapısında değişiklikler yapılması ihtimallerinin dilendirilmesi de, bu söylentilere kesin kes inanılmaması gerektiğine dair açık garantiler verilmediği sürece, başkanlık rejimine tavır almayı gerektirecek sebepler arasında bulunmaktadır.

Şunu özenle ifade etmek gerekir ki; Ülkemizin siyasal ve toplumsal yapısı, üniter devletten uzaklaşmayı gerektirecek hiçbir sebep tatmin edici değildir. Çünkü, Türk devlet felsefesinde ve Türklerin büyük çoğunluğunun benimsediği İslâmiyette devlet adaleti, Batıdaki anlayışın aksine, kapitalist bir dönüşümün ürünü değildir (Akça, 2005: 13); Dürüst yaşantıyı temin eder; birlik ve

beraberliği teşvik ettiği gibi ayrımcılığa ve fitneye de müsaade etmez. Türk İslam anlayışında komşuluk hakkı ya da başkasının derdine çare olmak gibi yükümlülükler etnik grupların ortaya çıkmasını ve birinin diğerine baskı uygulamasına engeldir (bkz: Derdiman, 2012: 15, 16; Derdiman, 2011: 2; En Nebhan, 1980: 181-209).

- 1) Hangi hükûmet sistemi üzerinde karar kılınırsa kılınsın, hepsinin ayrı ayrı yararları varken, sakıncaları da bulunmaktadır. Bunlardan birisini, sakıncalarını gidererek kabûl etmeye kalksak bile, diğer bir kısım sakıncaları kendiliğinden ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle en iyi hükûmet sistemi dört yanı mamur olarak hukuk kurallarıyla belirlenmiş sistem değil; bunların sebep oldukları bunalımların uzlaşma kültürü ile aşılabildiği sistemlerdir.

Mevcut sistemin kurucu güvensizlik yöntemleriyle desteklenmesi, Devlet Denetleme Kurulunun kaldırılması (bakınız: Fendoğlu, 2011) ve seçim sistemlerinde istikrarlı ve güçlü hükûmetlerin çıkarılması sağlayacak düzenlemeler yapılması suretiyle iyileştirilmesi, parlamenter rejimi daha işler hale getirebilecektir.

- 3) Bu seçeneğin bir kısım gerekçelerle tercihe şayan görülmemesi halinde; başkanlık rejimine, yarı-başkanlık rejimine geçişin de ihtiyacı gideremeyeceğinin açıklıkla görülmesi ya da ikna edici şekilde ortaya konulması sonucunda geçilmesi, akılcı ve kamu yararına bir tutum olacaktır.

Artık zamanımızda cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması, sistemi şeklen yarı-başkanlık haline getirmiştir, içerikte de yarı-başkanlığa yaklaştırmıştır. Bu sistemde yapılacak yeni bir kısım düzenlemeler, Anayasanın tasvir ettiği güçlü cumhurbaşkanının konumunu dengelemiş olacaktır. Meselâ, Fransa'daki gibi Bakanlar Kuruluna kurucu güvensizlik yolunu kullanabilme imkânını tanımak başbakanı Cumhurbaşkanına karşı biraz daha güçlendirici rol oynayabilecektir.

- 4) Bu seçeneklerin bünyesinde bulunan araz ve sakıncaların başkanlık sisteminde giderilmesi daha çok dikkat çekmektedir. Bu arada başkanlık sisteminin üniter devlet yapısını bozmayacak değişikliklerle geliştirilmesi üzerinde özellikle durulmalıdır.

Ülkede yarı-başkanlığa doğru gidişte katedilen mesafe, bir noktada ülkeyi başkanlık rejimine hazırlamış gibi de değerlendiri-

lebilir. Diğer taraftan yukarıda dile getirilenler doğrultusunda bir kısım eklemeleriyle başkanlık rejiminin tercih edilebileceği de düşünölebilecektir.

- 5) Siyasal sistemde çift motorlu hükümet sistemi de burada sözü edilecek durumdadır. Bu sisteme göre, parlamenter rejime işlediği sürece izin verilmekte, bu bunalımlara sebep olursa parlamenter rejimi işleten motor durdurulmakta; diğer bir motor olan başkanlık motorü çalıştırılmaktadır (Sartori, 1997: 199). Bu uygulama örneğin yasama dönemi boyunca böyle devam etmekte, yeni seçimlerle hükümet oluşturulmasında parlamenter rejime dönölmüş olmaktadır.
- 6) Başkanlık sistemine geçişte, sistemde ölkemizin kendine has yapısı itibarıyla gerekli görönen bir kısım değişiklikler içinde, ilk kez burada dile getirmek istediğimiz şu alternatif “Cumhurbaşkanlığı Hükümeti” önerimiz bu günden sonra tartışmaya açılmalıdır.

Bu öneriye göre, yürütme tek kanattan, Cumhurbaşkanı ve bakanlardan oluşmalıdır. Buna Cumhurbaşkanlığı Kurulu denmelidir. Ölkemiz açısından Cumhuriyetin ayrı bir değeri olduğundan statü başkanlığı da gerektirse, Cumhurbaşkanı deyimini daha sağlıklı görünmektedir.

Bir kere, başkanlık sisteminde başkanın karmaşık devlet yönetiminin her kademesine ulaşamadığından dolayı bir çok işleri yetkisini verdiği ve sekreter adıyla atadığı bakanlara yaptırması, ortaya fiilen bir “başkanlık kurulu” çıkarmakta, başkanın yürütme görevi halkın seçmediği kimseler tarafından fiilen yerine getirilmiş olmaktadır (Özer, 2009: 217). Dolayısıyla önerilen sistem, fiiliyatta başkanlığın kat ettiği bu görünüme benzemektedir.

Cumhurbaşkanı bakanları TBMM dışından seçmeli ve görevoyuna gerek kalmadan görev başlatabilmelidir. Bu sistemde Cumhurbaşkanı halk tarafından seçileceği için, yeni seçim dönemine kadar, görevde kalmış olacaktır. Cumhurbaşkanının görevden TBMM'nin üye tam sayısının yüksek nitelikli çoğunluğuyla düşürölebilmesi benimsenebilir. Bu durumda Cumhurbaşkanının yeniden seçilmesi halinde TBMM kendini derhal yeniden seçimler girmek üzere feshetmiş sayılmalıdır.

Bu arada Cumhurbaşkanıya da fesih yetkisi verilebilir. Bu yetkinin kullanılması, Anayasa Mahkemesi Başkanı ve/veya TBMM Başkanının görüşünü almak şartına bağlanabilir.

Bakanların ise gensoru yöntemiyle düşürülmesi mümkün görülebilir. Bu yöntem, Cumhurbaşkanını bakanları denetlemek suretiyle dolaylı etki sağlayacağı için sistemin, Cumhurbaşkanının güçlendirici durumunun dengelenmesine katkı sağlayacaktır.

Yürütme ile ilgili olarak tespit edilecek genel siyasetin gerektirdiği temel konular, kanun teklif etmek ve kararname çıkarmak gibi yetkiler, Cumhurbaşkanlığı Kurulunun birlikte kullanacağı yetkiler olmalıdır. Dolayısıyla bakanlar, Cumhurbaşkanının halka verdiği taahhüde uygun olarak belirleyeceği siyasetin uygulanmasına katkıda bulunacaklar ama başkanlık sisteminden daha farklı, parlamenter rejimin gerektirdiği, Cumhurbaşkanlığı Kurulunda alınacak kararlarda bağımsız iradesini ortaya koyabilecek şekil ve derecede özerk bir statüye sahip olacaklardır. Diğer hallerde Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaklardır. Bu sorumluluk hiyerarşik ya da benzeri sorumluluk nev'inden kabul edilse de bakanların, TBMM'ye karşı gensoru yolunun işletilmesi gibi şekillerde denetime imkân veren siyasî sorumlulukları da bulacaktır. Böylece TBMM'de her bir bakan soruları cevaplandırarak, bu gibi denetim araçları dolaylı olarak Cumhurbaşkanının hukuka ve taahhütlerine uymasını teşvik edecektir.

Bu seçenekte, bakanlar aralarında bir başkan seçseler de, seçilen bir başbakan değil, Cumhurbaşkanıyla ilişkilerde bakanların mümessili olacaktır. Bu tür mümessilliğin fiilî ya da ileride tekrar başbakanlığa dönüşmemesine özen gösterilmelidir.

Bu seçenek, parlamenter ya da yarı-başkanlık sistemlerindeki yürütmenin iki kanat olmasından doğan ve yukarıda tasvir edilen uzlaşmazlıkları ve güçsüz hükûmetleri bertaraf etmiş olacaktır. Ayrıca yürütmenin yasama ile ilişkilerinde en fazla parlamenter sistemin getirdiği sorunları getirebilecektir. Ama bu sorunları da şu yollarla gidermek ihtimal ki mümkün olabilir:

- a) Cumhurbaşkanının, bakanları, TBMM'de yer alan farklı siyasal görüşlere yakın isimlerden seçmesi, TBMM ile kendi arasında oluşabilecek görüş ayrılıklarından doğan anlaşmazlıkların daha uygun bir şekilde giderilmesi imkânı vermiş olacaktır.
- b) Cumhurbaşkanı ile parlamentonun aynı görüşlerde olmaları sebebiyle bakanların gerçek anlamda denetlenememesinden doğacak sakıncalar, parti milletvekili adaylarının ön seçimle belirlenmesi ve parti disiplininin terk edilmesini sağlayacak

yöntemlerle giderilmelidir. Bu sebeple, çevresinde tanınan kimselerin aday olmalarının sağlanmasını gerektirecek seçim sistemleri de düşünülmelidir.

- c) Halk girişimi gibi yöntemlerin eklenmesi sakıncaları gidermeye katkı yapan, demokratik hesap verebilirliğe ivme kazandıran bir yöntem olabilir. Örneğin, Ülkede toplanacak belli sayıda imza, Cumhurbaşkanının çıkmasını istemediği bir kanunun referandumda karara bağlanmasını sağlayıcı girişimi başlatabilir. Keza aynı yöntem, TBMM tarafından çıkarılmış bir kanunun, belli bir süre içinde referandumla veto edilmesini sağlamak için de düşünülebilir. Yalnız bu yöntem, halk girişimine nazaran çok daha fazla vatandaşın imzasını gerektirmelidir. Çünkü bu durumda esas yol, muhalefete ya da belli bir sayıda milletvekiline verilecek, Anayasa Mahkemesine başvuru yolunu kullanmak olacaktır. İptal dâvâsında Anayasaya uygunluk denetimi yapılırken, referandumda anayasaya aykırı olmayacak ölçüde toplumsal şartlara uygunluk açısından yerindelik denetimi de yapılmış olacaktır. Kanunların halkın vetosuna tâbi tutulmaları bu yönden de haklı görülebilir.
- d) Yüksek yargı organlarına ve HSYK'ya üyelerin büyük kısmının ya da hepsinin Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan ya da önerilenlerden atanması yöntemine son verilmelidir. Bu organlara, Cumhurbaşkanının yanı sıra, TBMM, yüksek yargı organları, yargı mensupları, Üniversiteler ya da Yüksek Öğretim Kurulu ve Barolar birliği gibi çeşitli kuruluşlar da eşit sayıda üye seçebilmelidir.
- 7) Bir kere daha üzerine basa basa söylemek gerekir ki; hiçbir hükûmet sistemi her tarafıyla “dört başı mamur”, sakıncaları giderilmiş şekilde mükemmel değildir. Dolayısıyla burada konusu edilen tüm seçenekler bir kısım yönleri itibarıyla araz taşır. Eksikliklerinin siyasal kültürün önerdiği uzlaşma fedakârlıklarıyla giderilmesi mümkün olabilir. Bu arada bizim dile getirdiğimiz Cumhurbaşkanlığı hükûmetinin de mükemmel olmayaacağı, karşılaşılan aksaklıklarının aynı tür uzlaşmalarla giderilebileceği değerlendirilmektedir. Yalnız, Cumhurbaşkanlığı hükûmeti dediğimiz seçenek, en çok, yasamayla ilişkilerinin başkanlık rejiminin saf haline nazaran daha fazla ilişki kurması ve iki başlı yürütmeden kaynaklanacak çatışmaları kaldırması gibi sebeplerle tartışılmaya değer görülmektedir.

8) Ne kadar çaba gösterilse de bir kısım sakıncaları giderilemeyen bu hükümet sistemlerinin toplumda bunalımlara sebep olmasının en önemli tamamlayıcılarından birisinin; sorumluluğunu bilen, memleketin hayrını öncelikle düşünen insanın yetiştirilmesini sağlayacak eğitim ve insan yetiştirme düzeni kurabilmek olduğu, bilinse de tekrar hatırlanmalıdır. Bu vatanın saadetine hizmet etmenin Vatan evlâtlarının sorumluluğu olduğu anlayışının idraklere sunulması bir ihtiyaç olacaktır. Önemli olan hakların korunması ve devletin bekâsı, toplumun huzur ve mutluluğunu birlikte yaşatılabilmesidir.

KAYNAKÇA

- ADALET VE KALKINMA PARTİSİ (2013), *Başkanlık Sistemi Sorunları Ortadan Kaldırılacak*, 27.05.2013, <http://www.akparti.org.tr/site/haberler/baskanlik-sistemi-sorunlari-ortadan-kaldiracak/45188>, 24.07.2013
- AKÇA, Zümrüt (2005), *Ulus-Devlet ve Küreselleşme İlişkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Cum-huriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı Sivas
- AKYILDIZ, Ali (2013), "Demokratik Kurumların Araçsallaşması: Arabesk Demokrasi, Alaturka Başkanlık", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 2013, yıl: 9, sayı: 51, s. 831-843.
- ARSLAN, Rıza (2009), "Entwicklungsstationen Des Parlamentarismus Und die Gewaltenteilungsfunktion", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, cilt: 64, sayı: 1, s. 23-37.
- ATAR, Yavuz (2012), *Türk Anayasa Hukuku*, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Konya
- AY, Şadiye (2004): "Türkiye'de Parlamenter Sistem Ve Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Mevzuat Dergisi*, 2004, yıl: 7 sayı 77, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/05a/01.htm>, 23.05.2001.
- BECEREN, Ertan-KALAĞAN, Gökhan (2007), "Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemler: Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* Yıl:6 Sayı:11 Bahar 2007/2 s.163-181
- BESSION, Waldemar-JASPER, Gotthard (1990), *Das Leitbild der modernen Demokratie*, Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung, Landeszentrale für politische Bildung, Franzspiegel Buch GmbH. Ulm, Bonn.
- BIRCH, A. H. (1975), *The British System Of Government*, Revised Edition, George Allen & Unwin Ltd, London.
- BİLİCİ, Abdülhamit (1998), "Clinton'ın İtiraf ve Özürü", *Aksiyon*, 22.08.1998, sayı: 194, <http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/haber-4053-36-clintonin-itaraf-ve-ozuru.html>, 24.07.2013

- BİLİR, Faruk (2012), *Yeni Anayasa Yeni Mutabakat* (Anayasanın Güncel Sorunları ve Çözüm Önerileri), Adalet Yayınevi, Ankara.
- BRADLEY, A. W.-EWING, K. D. (2007), *Constitutional and Administrativ Law*, 14 th Edition, Harlow, (England).
- CORNILS, Matthias (2010), Gewaltenteilung, *Verfassungstheori*, Hrsg. v. Otto Depenheuer u. Christoph Grabenwarter, Mohr Siebeck Tübingen.
- ÇAM, Esat (2000), *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul.
- ÇEÇEN, Anıl (1997), “Siyasal Rejimlerin Sosyal Yapıları”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, c. XXXIV, s.1-4, Ankara, s. 88-145.
- ÇEÇEN, Anıl (2007), *Türkiye Cumhuriyeti Ulus Devleti*, Fark Yayınları, Ankara.
- DEMİR, Fevzi (2013), “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 2013, yıl: 9, sayı: 51, s. 456-475.
- DERDİMAN, Furkan (2011), “Yapay Bir Çatışma Kaynağı: Türkiye’de Kimlik Sorunları ve Güvenlik Kuvvetlerinin Konuya Yaklaşımı”, *Polis Akademisi Başkanlığı, Etnik Gruplar ve Bölücü Terör Araştırma Masası Nisan Ayı Bülteni*, Ankara, ss: 1-6
- DERDİMAN, R. Cengiz (2000), “Hükümet Şekli Bakımından Ülkemizde Mevcut Durum ve Getirdiği Sorunlara Çözüm Olarak Başkanlık Modeli”, *Polis Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart 2000, yıl: 6, sayı: 22, s. 88-110.
- DERDİMAN, R. Cengiz (2010), “Anayasa Yargısının “Siyasallaşmasına” Çözüm Olarak Türkiye Örneğinde Farklı Bir Anayasa Mahkemesi Modeli”, *EKEV Akademi Dergisi*, yıl 14, sayı 43 (bahar 2010), s. 85-104.
- DERDİMAN, R. Cengiz (2011), *Anayasa Hukuku*, Yeni Düzenlemelere Göre Güncellenerek Yazılmış 2. Baskı, Alfa-Aktüel Yayınları, Bursa.
- DERDİMAN, R. Cengiz (2012), “Yeni Anayasa Yapımı Veya Değişikliği Çalışmalarında 1982 Türk Anayasasının-Daki “Devletin Bölünmez Bütünlüğü” “Üniter” Ve “Ulus -Devlet” İlkelerinin Anayasal Değeri” *Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, cilt: 1, sayı: 2, yıl: 2012, s. 1-46
- DEMİR, Halis (2010), “Kuvvetler Ayrılığı Etrafındaki Yaklaşımların Tahliili”, *Cumhuriyet Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, cilt: 14, sayı: 1, s. 223-246.
- DEMİR, Fevzi (2013), “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 2013, yıl: 9, sayı: 51, s
- DURAN, Lütfi (1988), *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- DUVERGER, Maurice (1986), *Siyasal Rejimler*, Çeviren: Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, İstanbul.
- EN-NEBHAN, Muhammed Faruk, *İslâm Anayasa ve İdare Hukukunun Genel Esasları*, Tercüme: Servet Armağan, Sönmez Neşriyat, İstanbul.
- EROĞUL, Cem (2005), *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Gözden Geçirilmiş 4. Bası, Kirlangıç Kitabevi Yayınları, Ankara.

- ESEN, Bülent Nuri (1963), *Anayasa Hukuku, Genel Esaslar*, Ankara, s. 184, aktaran: *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, s. 49.
- EYÜBOĞLU, Ercan (2007), "Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyete Doğru", *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırılmalı Analiz, Derleyen İhsan Kamalak, SODEV Kitaplığı, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, s. 91-169.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2011), "Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, <http://www.sde.org.tr/tr/kose-yazilari/913/hukümet-sistemi-tartismalari.aspx>, 05.06.2011
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2012), "Başkanlık Sistemi", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, cilt 2 sayı 2, yıl 2012, s.39-60.
- FRANÇOIS-PONCET, Jean (2008), "Die Institutionen der Fünften Republik", *Frankreich Jahrbuch 2007*, Übersetzung aus dem Französischen: Dr. Erika Mursa, Frank Baasner und andere Hrsgb, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008
- GÖNENÇ, Levent (2013), "Türkiye'deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına İlişkin Değerlendirmeler", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 2013, yıl: 9, sayı: 51, s. 269-279.
- GÜNEY, Atilla (2007), "Sonuç Yerine: Türkiye'de Başkanlık Sistemi Neden Tartışılıyor", *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırılmalı Analiz, Derleyen İhsan Kamalak, SODEV Kitaplığı, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, s. 399-355.
- HARTMANN, Jürgen (2011), *Westliche Regierungssysteme*, 3. Auflage, Springer Fachmedien GmbH Wiesbaden.
- HEYWOOD, Andrew (2012), *Siyasetin Temel Kavramları*, Çeviren: Hayrettin Özler, Adres Yayınları, Ankara.
- İYİMAYA, Ahmet (2013), "Başkanlık Sistemini Tartışmak Yahut AK Parti Modeli", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 2013, yıl: 9, sayı: 51, s. 52-63.
- KABOĞLU, İbrahim (2011), *23'e 12 Kala Hangi Türkiye*, İmge Yayınları, Ankara.
- KEMPF, Udo (2007), "Der Staatspräsident", *Das politische System Frankreichs*, 4., aktualisierte und erweiterte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007
- KUZU, Burhan (1997), *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- ÖZBUDUN, Ergun, (2011): *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun (2013), "Hükümet sistemi tartışmaları 2", *Zaman*, 09.04.2013, http://www.zaman.com.tr/yorum_hukümet-sistemi-tartismalari2_2075548.html, 10.04.2013

- ÖZDEMİR Ali Murat-ÇELEBİ, Hürkan (2007), "Başkanlık Sistemi, Birikim Stratejileri ve Yeni Hukuk: Türkiye'de Hükümeti Biçimlendirmek", *Başkanlık Sistemi ve Türkiye, Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırılmalı Analiz*, Derleyen İhsan Kamalak, SODEV Kitaplığı, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, s. 269-294.
- ÖZER, Atilla (2009), *Anayasa Hukuku*, Genel İlkeler, Geliştirilmiş 3. Bası, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- SARTORİ, Giovanni (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerinde Bir Değerlendirme, Çeviren: Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara.
- SOYSAL, Mümtaz (1986), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınları, İstanbul.
- ŞANDIR, Mehmet (2013), "Başkanlık Sistemine Neden Hayır?", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 2013, yıl: 9, sayı: 51, s. 111-115.
- TANÖR, Bülent (1986), *İki Anayasa*, Beta Yayınları, İstanbul.
- TEZİÇ, Erdoğan (1980), "Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, yıl: 1, sayı: 2, Ağustos 1980, s. 91-106.
- TUNAYA, Tarık Zafer (1982), *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları Hukuk Yayınları Dizisi, İstanbul.
- TUNÇ, Hasan (2013), "Türkiye'de Başkanlık Sistemim mi? Parlamenter Sistem mi?", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 2013, yıl: 9, sayı: 51, s.280-284.
- TURHAN, Mehmet (1989), *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır
- VERGİN, Nur (1996), "Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı Başkanlık Sistemi", *Türkiye Günlüğü*, sayı 14, Temmuz-Ağustos 1996,
- VERGİN, Nur (2013), "Siyasal Sistem Arayışları ve Yarı-Başkanlık Sistemi", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 2013, yıl: 9, sayı: 51, s. 449-455.
- WOYKE, Wichard (1994), *Stichword: Wahlen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- YAZICI, Serap (2002), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

