

TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMİ DEĞİŞİKLİĞİ: PARLAMENTER SİSTEMDEN BAŞKANLIK SİSTEMİNE GEÇİŞ

Faruk ATAAY*

ÖZET

1923’te Cumhuriyet’in ilanından bu yana parlamenter sistemi esas alan anayasalarla yönetilen Türkiye, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucunda başkanlık sistemine geçmiştir. Bu çalışmada, anayasa değişikliği ile kabul edilen yeni siyasal sistem incelenecektir. Çalışmada, ilk olarak, başkanlık sisteminin iç mantığı sergilenerek, nasıl bir siyasal rejim öngörüldüğü ele alınacaktır. Çalışmada, yürütmeyi, yasama ve yargı karşısında mutlak biçimde güçlendiren yeni sistem, kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından değerlendirilecektir. Çalışmada, ikinci olarak, başkanlık sistemi meşrulaştırılırken sıklıkla dile getirilen, ülkenin “güçlü yürütme” ihtiyacı içinde olduğuna ilişkin argümanlar tartışılacaktır. Bu tartışma, başkanlık sisteminin olası kriz potansiyelleri ve krizlerin üstesinden gelme kapasitesi doğrultusunda geliştirilecektir.

Anahtar Sözcükler: başkanlık sistemi, parlamenter sistem, anayasa, demokrasi, otoriterizm

ABSTRACT

GOVERNMENT SYSTEM CHANGE IN TURKEY: TRANSITION FROM PARLIAMENTARY SYSTEM TO PRESIDENTIAL SYSTEM

Turkey being a country governed by the constitutions based on parliamentary system since the proclamation of the Republic in 1923, transitioned to the presidential system as a result of the referendum held on April 16, 2017. In this study, the new political system accepted by constitutional amendments will be examined. In the first instance, by displaying the internal logic of the presidential system we will analyze the structure of the new political regime. We will also evaluate the new system that unconditionally strengthens the executive against legislative and judicial powers, in terms of the doctrine of separation of powers. In the second instance, we will discuss the proposal that Turkey is in need of "strong execution" which is often expressed in order to justify presidential system. Moreover we will develop this discussion in the direction of the presidential system's potential for crisis and its ability to overcome crises.

Keywords: Presidential system, parliamentarism, constitution, democracy, authoritarianism,

* Prof. Dr., Akdeniz Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (fataay@yahoo.com)
YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C. X, No. 2, (Ekim 2017)

Giriş

Türkiye’de 1990’lı yıllardan bu yana zaman zaman gündeme getirilerek tartışmaya açılan başkanlık sistemine geçme düşüncesi, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumla sonuca ulaştırılmış bulunmaktadır. Ancak, referandumla kabul edilen anayasa değişiklikleriyle getirilen yeni sistemin, başkanlık sistemiyle ne ölçüde bağdaştığı, çeşitli açılardan sorgulanmaktadır. Bu doğrultuda, sıklıkla başkanlık sisteminin klasik örneğini oluşturan Amerikan başkanlık sistemiyle karşılaştırmaya dayalı tartışmalar devam etmektedir.

Referandumla kabul edilen Anayasa değişikliği ile getirilen yeni hükümet sisteminde siyasal kurumların oluşumuna bakıldığında, yasama organı ile yürütme organının farklı seçimlerle seçilmesi ve yürütmenin yasama organına karşı sorumlu tutulmaması bakımından başkanlık sisteminin en temel özelliklerini taşıdığı görülmektedir. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık makamlarının ortadan kaldırılarak, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı’nda toplanması ve tek başlı yürütme modeline geçiş de başkanlık sistemiyle uyumludur. Ancak, yeni sistem bazı başka yönleriyle başkanlık sisteminden çok parlamenter sisteme benzetilebilecek özelliklere sahiptir. Yeni sistemde başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biri olan “katı (sert) kuvvetler ayrılığı ilkesi” ve “denge-denetleme sistemi” yerine “yasama-yürütme kaynaşması”na ve “güçlü yürütme”ye dayalı bir sistem öngörülmesi, parlamenter sisteme daha yakın bir düzenleme getirmektedir. Yine, yasama ve yürütme organları farklı seçimlerle seçilmesine rağmen, “erken seçim” ve “fesih” mekanizmalarıyla birlikte, parlamento seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin “daima” birlikte yapılmasının öngörülmesi de, daha çok parlamenter sisteme yakın bir düzenlemedir. Bu nedenlerle de, yeni sistemin “başkanlık sistemi” olarak adlandırılması tartışmalıdır. Yeni sisteme ilişkin daha doğru bir nitelendirme, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin sentezine dayalı “karma bir sistem” ya da “melez bir sistem” olabilecektir (Gözler, 2017; Kaboğlu, 2016; Erdoğan, 2016; Ulusoy, 2017). Nitekim, bu durum, yeni sistemi adlandırmak için “Türk tipi başkanlık sistemi” ya da “cumhurbaşkanlığı sistemi” gibi alternatif adlandırma arayışlarına yol açmış görünmektedir.

Bu çalışmada, referandumla kabul edilen yeni hükümet sistemi değerlendirilecektir. Bu çerçevede, öncelikle anayasa değişikliğinin siyasal kurumlar ve kurumlar arası ilişkiler bakımından getirdiği değişiklikler incelenerek, yeni sistemin iç mantığı tartışılacaktır. Çalışmada, ikinci olarak, yeni sistem, başkanlık sisteminin ideal tipi sayılan ABD örneğiyle karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Çalışma, yeni sistemin meşrulaştırılmasında öne çıkan “güçlü

yürütme” argümanı ve “otoriterizm” eleştirileri tartışılarak sonlandırılacaktır.

1. Yeni Sistemde Siyasal Kurumlar ve Kurumlar Arası İlişkiler

Referandumla kabul edilen Anayasa değişikliği ile getirilen yeni hükümet sisteminin en önemli özelliğinin, yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanı’na siyasal sistem içinde büyük bir ağırlık verilmesi olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanı beş yıllığına halk oylaması ile seçilir. Bir kişi en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Ancak, Cumhurbaşkanı’nın ikinci döneminde, TBMM’nin erken seçim kararı alması durumunda, Cumhurbaşkanı üçüncü defa aday olabilecektir. Cumhurbaşkanı’nın seçimi, halk oylamasında kullanılan geçerli oyların salt çoğunluğuyla olacaktır. Bunun için, ilk oylamada hiçbir adayın salt çoğunluğu sağlayamaması durumunda, iki hafta sonra yapılacak ikinci tur oylamaya sadece ilk turda ilk iki sırada yer alan adayların girmesi ve bu oylamada geçerli oyların salt çoğunluğunu sağlayan adayın Cumhurbaşkanı seçilmesi öngörülmektedir.

Yeni sistem, Cumhurbaşkanı ile birlikte Cumhurbaşkanı Yardımcılığı makamını da getirmektedir. Ancak, Anayasa, Cumhurbaşkanı Yardımcılarının sayısını belirlemeyi Cumhurbaşkanı’na bıraktığı gibi, Cumhurbaşkanı Yardımcılarının seçimi de Cumhurbaşkanı’na bırakılmaktadır. Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Cumhurbaşkanı görevini geçici olarak bıraktığı durumlarda ona vekâlet edecektir. Cumhurbaşkanı’nın ölüm vb. nedenlerle makamını boşalttığı durumlarda ise, seçime kadar olan sürede Cumhurbaşkanlığı görevini yerine getirecektir.

Cumhurbaşkanı’nın sistem içindeki konumuna bakıldığında, hem devletin hem de yürütmenin başı olarak konumlandırıldığı görülmektedir. Cumhurbaşkanı, bir yandan yürütmenin başı sıfatıyla iç ve dış siyaseti yürütürken, bir yandan da Devlet Başkanı sıfatıyla devleti ve milletin birliğini temsil eder ve Anayasa’nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Böylece, mevcut parlamenter sistemde iki başlı yürütme çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Başbakan’a verilen görevler, yeni sistemde Cumhurbaşkanı’nda birleştirilmektedir (Erdoğan, 2016). Cumhurbaşkanı’nın yetkilerine bakıldığında, Cumhurbaşkanı’nın yasamaya, yürütmeye ve yargı organlarına ilişkin önemli görev ve yetkilerle donatıldığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanı’nın yürütmeye ilişkin yetkileri arasında yer alan, bakanları atamak ve görevden almak, kamu yöneticilerini atamak ve görevden almak, YÖK üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek, yabancı devletlere temsilci göndermek

yetkilerini tek başına kullanabilmesi öngörülmektedir. Bunun için meclisin ya da herhangi bir organın onayına gerek görülmemiştir.

Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar ve yine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilirler. Bakanlar Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Bakanlar meclis dışından seçilirler. Milletvekilleri bakan olurlarsa, milletvekillikleri düşer.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı'na verilen bir başka önemli yetki, bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarının da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesidir. Buna, Cumhurbaşkanı'na kararnameyle kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi verilmesi de eklenebilir. Benzer şekilde, üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisi verilen Cumhurbaşkanı, bunların atanmasına ilişkin usul ve esasları da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyecektir. Bu kapsamda, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu'nun da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini de ekleyebiliriz. Böylece, Cumhurbaşkanı'nın yürütme organlarını tek başına düzenleyebilmesi ve bunun için hiçbir organın onayına ihtiyaç duymaması sağlanmış olmaktadır.

Cumhurbaşkanı'na verilen bir başka önemli yetki, olağanüstü hal ilan etme yetkisidir. Cumhurbaşkanı, olağanüstü hali gerektiren durumlara ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartma yetkisiyle de donatılmıştır. Ancak, gerek olağanüstü hal ilanında, gerekse olağanüstü hali gerektiren konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkartılmasında Meclis onayı öngörülmüştür.

Yeni sistemin yasama organı açısından ilk dikkat çeken yeniliği, milletvekili sayısının 600'e çıkartılmasıdır. Fakat, yasama açısından asıl önemlisi, Cumhurbaşkanı'na, yürütme yetkisine ilişkin konularda TBMM adına "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" çıkartma yetkisi verilmesidir. Ancak, temel haklar, siyasi haklar, kanunla düzenlenmesi gerekli konular ile kanunla düzenlenmiş konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamayacağı kayıt altına alınmıştır. Ayrıca, bu konuda iki kayıt daha düşülmüştür. İlk olarak, yasalarla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde aynı konuda farklı hükümler bulunması durumunda yasalar uygulanacaktır. İkinci olarak, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin iptali için, yasalarla aynı yöntem tabi olarak, Anayasa Mahkemesi'ne başvurulabilecektir. Yeni sistemde, Cumhurbaşkanı'na, "TBMM adına" kararname çıkartma yetkisinin verilmesi, yürütmeyi yasama karşısında güçlendiren önemli bir düzenlemedir.

Cumhurbaşkanı'nın yasamaya ilişkin görev ve yetkileri arasında, meclisin kabul ettiği yasaları onaylamak ya da yeniden görüşülmek üzere geri gönderebilmek, yasaların Anayasa'ya şekil ya da esastan aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açabilmek, Anayasa değişikliklerini gerekli gördüğü durumda halkoyuna sunabilmek bulunmaktadır. Burada önemli bir değişiklik, Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından kabul edilen yasaları geri göndermesi durumunda, TBMM'nin yasada ısrar edebilmesi için, aynı yasayı üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul etmesi gerekecek olmasıdır. Bu düzenlemeler de, yine, yürütmeyi yasama karşısında güçlendiren düzenlemelerdir.

Yasama-yürütme ilişkileri açısından kritik bir başka düzenleme, Cumhurbaşkanı ile Meclis arasında bir kriz çıktığı durumda erken seçime gidilerek krizin aşılması olanağının getirilmiş olmasıdır. Bu doğrultuda, hem TBMM hem de Cumhurbaşkanı, erken seçime gitmek yoluyla Cumhurbaşkanlığı seçimi ile Meclis seçiminin birlikte yenilenmesine karar verme yetkisine sahip olacaktır. Ancak, TBMM'nin erken seçim kararı alabilmesi için üye tam sayısının 3/5 oranı gerekmektedir. Bu durumda, erken seçim olabilmesi için, isteğin büyük olasılıkla Cumhurbaşkanı'ndan gelmesi gerekecektir.

Yeni sisteme yasama-yürütme ilişkileri açısından bakıldığında, Cumhurbaşkanı'na Meclis karşısında önemli bir ağırlık verildiği görülmektedir. Bu çerçevede, TBMM'nin tatildeyken yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından toplantıya çağrılabilmesi ve milletvekillerinin Meclisi toplantıya çağırma imkânına sahip olmaması da önemlidir. Bütçe konusunda da, Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan bütçe taslağının TBMM tarafından süresi içinde yürürlüğe konamaması durumunda, geçici bütçe olanağı getirilmesi, geçici bütçe de yapılamazsa önceki yıl bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre arttırılarak yürürlüğe konabilmesi, yine yürütmeyi yasama karşısında iyice güçlendirmektedir.

Yeni sistemin yargı ile ilgili düzenlemelerine bakıldığında, Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) sistemde en önemli kurumlardan biri olarak yer almaktadır. 13 üyeden oluşan kurulun başkanı Adalet Bakanı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı da doğal üyedir. Her ikisi de doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır. Kurulun diğer 4 üyesi Cumhurbaşkanı tarafından, 7 üyesi de TBMM tarafından seçilir.

Anayasa değişikliğiyle, Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısı 17'den 15'e düşürülmekte, askeri yargı kaynaklı 2 üye çıkartılmaktadır. 15 üyeden 12'si Cumhurbaşkanı, 3'ü de TBMM tarafından seçilecektir. Anayasa Mahkemesi'nin temel görevleri arasında, yasaların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve TBMM

İçtüzüğünün Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi, AIHS kapsamındaki insan hakları ihlalleri ile ilgili bireysel başvuruların incelenmesi, siyasi partilerle ilgili davalar ile Yüce Divan görevi yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açma yetkisi yalnızca Cumhurbaşkanı'na, TBMM'de temsil edilen en büyük iki partiye ve 120 milletvekiline tanınmıştır. Bu düzenleme, Anayasa Mahkemesi'nde dava açmayı zorlaştırabilecektir.

Yeni sistemin yargı açısından getirdiği önemli bir başka yenilik ise, askeri yargının bütünüyle kaldırılmasıdır. Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'yle birlikte bütün askeri mahkemeler kaldırılmaktadır. Bu değişiklik sivilleşme açısından önemlidir. Diğer yandan, bir olağanüstü yönetim biçimi olan ve yönetimi askeri makamlara devreden "sıkıyönetim" in kaldırılması da sivilleşme açısından kritik önemdedir (Ulusoy, 2017). Sivilleşmeye yönelik bu adımları destekleyen iki düzenleme ise, Silahlı Kuvvetler'in Devlet Denetleme Kurulu yetki alanına alınması ile Milli Güvenlik Kurulu'ndan Jandarma Genel Komutanı'nın çıkartılarak, kurulda sivil üye ağırlığının artırılmış olmasıdır.

2. Yeni Sistemin İç Mantığı

Yeni sistemin getirdiği siyasal rejimin niteliğinin anlaşılabilmesi için, öncelikle yürütme-yasama ilişkilerinin ve yürütme-yargı ilişkilerinin incelenmesi gerekmektedir.

Yürütme ile yasama ilişkileri açısından ilk dikkat çeken nokta, Meclis seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin birlikte (aynı gün) yapılmasının öngörülmüş olmasıdır. Bu düzenleme, Cumhurbaşkanı'nın (varsa) partisiyle ilişkisini kesme zorunluluğunun kaldırılmasıyla birlikte düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanı'nın, partisinin Meclis grubu üzerindeki denetimini sürdürmeye yönelik bir düzenleme olarak görülmektedir. Dolayısıyla, seçimi kazanarak Cumhurbaşkanı olan liderin, aynı zamanda, partisinin Meclis grubu aracılığıyla yasama organında da hâkimiyete sahip olmasının amaçlanmakta olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, yürütmede iktidar yoğunlaşmasına yol açtığı gerekçesiyle kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından en çok eleştiri alan noktalardan biridir (Gözler, 2017).

Bununla birlikte, yeni sistemde, Cumhurbaşkanlığı seçimi ile Meclis seçiminin birlikte yapılmasının öngörülmesi, Cumhurbaşkanı seçilen liderin partisinin Meclis'te çoğunluğu sağlamasını garanti etmemektedir. Eğer, Cumhurbaşkanı'nın partisi Meclis'te çoğunluğu sağlayamazsa ve Meclis'teki diğer

parti grupları Cumhurbaşkanı karşısında birlikte hareket ederek bir muhalefet bloku oluştururlarsa, bu durumda Cumhurbaşkanı ile Meclis arasında çatışma çıkması olasılığı gündeme gelebilecektir.

Yeni sisteme bakıldığında, aslında bu olasılık göz önünde bulundurularak pek çok önlem alındığı, Cumhurbaşkanı'nı Meclis karşısında güçlendirmek için ABD başkanlık sisteminde bulunmayan (ve bu nedenle de başkanlık sistemiyle bağdaşmaz bulunup eleştirilen) pek çok yetki verildiği görülmektedir (Tacir, 2015). Bu kapsamda, ilk olarak, yürütmeye ilişkin atama yetkilerinin, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılabilmesinin öngörülmesi sayılabilir.

Yeni sistemde yasama-yürütme ilişkilerine ilişkin pek çok düzenleme de, Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun farklı partilerde olması durumunda, Cumhurbaşkanı'nı Meclis'e karşı üstün kılmak üzere kurgulanmış görünmektedir. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı'nın yasa yapma sürecine ilişkin yetkileri ele alınabilir. Cumhurbaşkanı, Meclis'çe kabul edilen herhangi bir yasayı benimsemediği durumda, tekrar görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderebilir. Bu durumda, Meclis'in aynı yasada ısrar edebilmesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla tekrar kabul etmesi gerekecektir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı'nın istemediği bir yasanın kabul edilmesi iyice zorlaşmaktadır.

Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğu arasında çatışma durumunda bir başka olasılık, Cumhurbaşkanı'nın istediği bir yasanın Meclis tarafından çıkartılmaması durumudur. Böylesi durumlar için, Cumhurbaşkanı'na "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" çıkartma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı, yürütmeye ilgili konularda "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" çıkartabilecektir. Üstelik, "Cumhurbaşkanlığı kararnameleri" için, mevcut Anayasa'da "kanun hükmünde kararnameler" için öngörülen düzenlemelerin (Meclis'in yetki kanunu ile Cumhurbaşkanı'na kararname çıkartması için yetki vermesi, yetki kanununda kararnamenin amaç, kapsam, süre gibi sınırlarının belirlenmesi, Meclis'in Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini öncelikle görüşerek yasalaştırması vb.) hiçbirine yer verilmemiştir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı'na verilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartma yetkisi pek çok uzman tarafından "yasama yetkisinin yürütmeye devri" sayılarak eleştirilmiştir (Özbudun, 2012; 2013c; Erdoğan, 2013: 546; Akçalı, 2013: 407; Gözler, 2000). Meclis'in bu durum karşısında başvurabileceği iki yol bulunmaktadır. Meclis, ilk olarak o konuda yasal bir düzenleme yapabilecektir. Zira, aynı konuda hem yasal düzenleme hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bulunması durumunda yasa hükümleri geçerli olacaktır. (Ancak, Cumhurbaşkanı Meclis'in yaptığı yasayı beğenmezse geri

gönderme ve gerekirse diğer engelleme yollarını kullanabilecektir.) Meclis'in bu durum karşısında başvurabileceği diğer yol, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açmak olabilir. Ancak, Anayasa Mahkemesi üyelerinin çoğunluğunun Cumhurbaşkanı tarafından atandığı unutulmamalıdır.

Yeni sistem, ayrıca, "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" ile düzenlenecek istisnai bir alan yaratmıştır. Buna göre, yürütme alanına ilişkin konular yanı sıra, kamu tüzel kişiliği kurma ve bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarının "Cumhurbaşkanlığı kararnamesi" ile düzenlenmesi öngörülmektedir. Eski Anayasa'da yasayla düzenlenmek zorunda olan bu konuların, yeni düzenlemede Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesinin öngörülmesi de, Meclis'in yasama yetkisini daraltan ve yürütmeyi yasama karşısında güçlendiren bir yetkidir.

Yasama-yürütme ilişkileri kapsamındaki bir başka başlık Meclis'in yürütme üzerindeki denetim yetkileridir. Yeni sistem, yasamanın yürütme üzerindeki denetim yetkilerini oldukça sınırlı tutmuştur (Erdoğan, 2016). Bu nedenle, Meclis'in Cumhurbaşkanı'nı ya da bakanlarını ve bürokratlarını görevden uzaklaştırabilmesi iyice zorlaştırılmıştır.

Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğu arasında yaşanan çatışmanın bir krize varması durumunda, krizi çözmek üzere, erken seçime gitme olanağını da getirmektedir. Buna göre, hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis (3/5 çoğunlukla), erken seçime gidilerek hem Cumhurbaşkanlığı seçiminin hem de Meclis seçiminin birlikte yenilenmesine karar verme yetkisiyle donatılmıştır. Bu düzenleme, başkanlık sisteminin ideal tipi olan ABD'de sözkonusu olmayan bir mekanizma olması nedeniyle eleştirilere uğramıştır (Özbudun, 2012, 2013c; Sartori, 1997: 113-115). Ancak, yeni sistem, Cumhurbaşkanı ile Meclis arasında çatışma çıkması olasılığına karşı önlemler alınmasını öncelikli gördüğü için, bu durum pek de şaşırtıcı görünmemektedir.

Diğer taraftan, yeni sistemde olası kriz durumlarında erken seçime gidilerek krize çözüm bulunmasının öngörülmesinde, Türk siyasal kültüründen kaynaklı sorunlar da etkili olmuştur. Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda, Türk siyasal kültüründe uzlaşma kültürünün yerleşmemesi, siyasetin gerginlikler üzerine bina edilmesi ve çatışmacı siyasal kültür, çözüm üretilebilmesini imkânsızlaştırmaktadır. Yeni sistemin bu soruna bulduğu çözüm ise, erken seçime gidilerek hem Meclis'in hem de Cumhurbaşkanı'nın yenilenmesi olmuştur. Ancak, bu yöntem krizin çözümüne her

zaman yetmeyebilir.

Yeni sistemin en çok tartışılan ve eleştiriye uğrayan başlıklarından biri de yargıya ilişkin düzenlemeler olmuştur. Bu kapsamda, Cumhurbaşkanı'na ve Meclis'e verilen atama yetkileri dikkat çekmektedir. Anayasa değişikliğiyle, mevcut sistemde hakim ve savcıların atama, terfi ve disiplin işlerine bakan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK), Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) adıyla korunmaktadır. HSK konusunda ilk tartışmalı nokta, Adalet Bakanı ve Müsteşar'ın kurulun doğal üyesi olmaya devam etmesidir. Adalet Bakanının Kurul Başkanı olması, Kurul'un gündemini belirlemesi, Teftiş Kurulu Başkanı ve müfettişleri atama yetkisini elinde tutması, uzun zamandır, siyasi iktidarın yargıya müdahalesine imkân tanıdığı ve yargı bağımsızlığına zarar verdiği gerekçesiyle eleştiriye uğramaktadır.

Yeni sistem, HSK'ya üye seçiminde önemli değişiklikler öngörmektedir. Anayasa'da 2010 yılında gerçekleştirilen referandum sonucunda yapılan değişiklikle, HSYK üye seçiminde ağırlık yargı mensuplarına verilmiş, siyasal makamlarca yapılan atamalar Cumhurbaşkanı'nın yapacağı 4 atama ile doğal üyelerden ibaret bırakılmıştı. Bu düzenleme savunulurken, Avrupa Konseyi Tavsiye Kararı ve Venedik Komisyonu Adli Atamalar Raporu'nda, "yargı kurulu üyelerinin çoğunluğunun bizzat yargı tarafından seçilmesi" yönündeki tavsiye kararına atıf yapılıyordu (Akyol, 2013a, 2013b). Oysa, yeni sistemde, HSK'nın oluşumuna bakıldığında, toplamda 6 üyenin Cumhurbaşkanı tarafından, 7 üyenin de Meclis çoğunluğu tarafından seçilmesi öngörülmektedir. Bu düzenleme, HSK üyelerinin seçiminde siyasal makamlara ağırlık verdiği için eleştiriye uğramaktadır. HSK üyelerinin tamamının siyasal makamlarca seçilmesi, HSK'yı siyasal etkilere açık hale getirdiği, siyasal gücün belirleyeceği bir HSK oluşturarak yargının siyasal otoriteden bağımsızlığı ilkesine aykırılık oluşturduğu ve Batı demokrasilerindeki uygulamalara aykırılık oluşturduğu itirazlarına uğramaktadır (Gözler, 2017; Özbudun, 2013c; Akyol, 2013a, 2013b).

HSK'nın oluşumu konusunda eleştirilen bir başka nokta, Meclis tarafından seçilecek 7 üyenin seçim yöntemi konusudur. Yeni sisteme göre, Meclis'in HSK'nın 7 üyesini seçiminde ilk turda 2/3, ikinci turda 3/5 çoğunluk aranacak, bu çoğunluğun sağlanamaması durumunda ise, 3. tura geçilerek oy çokluğu ile seçim yapılacaktır. Bu düzenlemeyi eleştiren Özbudun ve Türmen, Meclis'in yargıya yapacağı seçimlerde basit çoğunluk yerine 3/5 ya da 2/3 gibi nitelikli çoğunluk aranmasını önererek, bunun üyelerin seçiminde mutabakat sağlanmasını gerekli kılacağına dikkat çekmişlerdir (Özbudun, 2013c; Türmen, 2013).

Yeni sistemin Anayasa Mahkemesi'ne ilişkin hükümleri de tartışma yaratmıştır. Anayasa Mahkemesi konusundaki ilk eleştiri, 15 üyeden 12'sinin Cumhurbaşkanı, 3'ünün de Meclis tarafından seçilmesinin öngörülmesi noktasındadır. Bu düzenlemenin Anayasa Mahkemesi'nin tarafsızlığına gölge düşürebileceği kuşkusuna dile getirilmiştir (Akyol, 2013a, 2013b; Özbudun, 2013c). Yazar Mehmet Tezkan ise, taslağı, Anayasa Mahkemesi'nin yürütmeyi durdurma kararı verme yetkisinin kaldırılması ve gerekçeli karar *Resmi Gazete*'de yayınlanmadan kararını açıklamasının engellenmesi nedeniyle eleştirmiştir. Tezkan'a göre, bu düzenlemeler, yasaların ve kararnamelerin iptal sürecini uzatacak, Anayasa Mahkemesi kararları geriye yürütülemediği için de yasa iptal edilene kadar uygulanıp amaca ulaşılması sağlanacaktır (Tezkan, 2013).

Yeni sistemde, HSK ve Anayasa Mahkemesi'nin oluşumunda ve üyelerin seçiminde, Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin yetkilendirildiği görülmektedir. TBMM'de de Cumhurbaşkanı'nın partisinin ağırlığa sahip olma olasılığı güçlü olduğundan, bu iki organa üye seçiminde ağırlık Cumhurbaşkanı'nda olacaktır. Bu durumun, gerek HSK'nin, gerekse Anayasa Mahkemesi'nin, siyasal etki altına girmesine yol açacağı, yargı organlarının tarafsızlığına ve bağımsızlığına gölge düşürecek kaygılarını beslemektedir (Gözler, 2016; Akyol, 2013a, 2013b, 2013c). Bu nedenle de, başkanlık sisteminin mantığıyla bağdaşmayan, iktidarın yürütmede yoğunlaşmasına yol açan ve kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bir düzenleme olarak görülmektedir (Özbudun, 2013c). Oysa, yargı bağımsızlığı, iktidarın sınırlanması ve birey hak ve özgürlüklerinin korunması açısından en önemli güvence-lerden birini teşkil etmektedir (Türmen, 2010).

3. Yeni Sistemin ABD Başkanlık Sisteminden Farklılıkları

Yeni hükümet sistemi konusunda yapılan tartışmalarda dile getirilen en temel eleştirilerden biri, başkanlık sisteminin ideal tipi sayılan ABD örneğinden oldukça önemli farklılıkların bulunması olmuştur. ABD'de başkanlık sistemi katı (sert) kuvvetler ayrılığına dayanan, denge-fren mekanizmalarıyla iktidarı sınırlamayı amaçlayan, önceliği birey hak ve özgürlüklerine veren bir siyasal kültüre dayanmasına karşılık, yeni sistemin iktidarın yürütmede yoğunlaşmasına yol açacak nitelikte olduğu savunulmaktadır. AKP önerisinin bazı Latin Amerika örneklerinde görülen "süper başkanlık sistemi"ne benzediğini belirten Özbudun ve Akyol, bu modelin ülkedeki demokrasiyi daha da geriye götürerek, yarı-demokratik bir sisteme yol açabileceğini ileri sürmüştür (Özbudun, 2013b; Akyol, 2012b, 2012c; Erdoğan, 2016; Parla, 2016).

Türkiye'nin mevcut parlamenter sistem uygulamasını, yürütmenin yasama ve yargıya hâkimiyet kurması ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin işlememesi nedeniyle eleştirirken, ABD tipi başkanlık sistemini savunarak, bu model sayesinde kuvvetler ayrılığı ve denge-fren mekanizmalarının işletilebileceğini ileri süren Berkan, yeni sistemin ABD'deki başkanlık sisteminden oldukça önemli farklılıklar içerdiğine dikkat çekerek, Cumhurbaşkanı'na aşırı yetki verildiğini, "kuvvetler ayrılığı" yerine "kuvvetler birliği"nin getirildiğini ve denge-fren mekanizmalarının işleminin engellediğini belirtmiştir (Berkan, 2012a, 2012b, 2012c).

Görüldüğü üzere, yeni sistem sıklıkla ABD başkanlık sistemi ile karşılaştırılmakta ve farklılıklar nedeniyle eleştirilmektedir. Bu nedenle, yeni sistemin ABD modeliyle karşılaştırmalı olarak incelenmesi önem kazanmaktadır.

Yeni sistem ABD başkanlık sistemiyle karşılaştırılırken dikkat çeken ilk nokta, ABD başkanlık sisteminde Parlamento'nun (Kongre) Başkan'dan bağımsız olmasına büyük önem veriliyor olmasıdır (Ulusoy, 2011). Yasama ile yürütme erklerinin birbirinden bağımsızlığına dayanan bu "katı (sert) kuvvetler ayrılığı" ilkesinin temin edilebilmesi için, Parlamento seçimleri ile Başkanlık seçimleri ayrı ayrı yapılır. Ayrıca, görev ve seçim süreleri de farklılaştırılarak, Temsilciler Meclisi'nin 2 yıl, Başkan'ın 4 yıl, Senato'nun 6 yıl görev süresinin olması, Senato'nun 2 yıllık aralarla yapılan seçimlerle 1/3'ünün yenilenmesi gibi önlemler alınmıştır. Böylece, Başkan'ın Parlamento üzerinde etkili olabilmesi engellenmeye çalışılmıştır (Sartori, 1997: 230-232; Eroğlu, 1997).

Başkan'ın Kongre üzerinde etkili olma kanallarından bir başkası "siyasal parti" kanalı olabileceği için, parti sistemi de Parlamento'nun Başkan'dan bağımsızlığını sağlamaya yönelik olarak düzenlenmiştir. Partilerin ideolojik olarak katı olmamaları, parti içi demokrasinin güçlü, parti disiplininin ise zayıf olması, Başkan'ın parlamenterler üzerinde partisi aracılığıyla kontrol kurmasını zorlaştıran etmenlerdir. Ayrıca, Başkan adaylarının ve Kongre adaylarının önseçimle belirlenmesi ve parlamento seçiminin dar bölge çoğunluk sistemiyle yapılması gibi önlemler de, parlamenterlerin partiden çok seçim bölgesine ve seçmen kitlesine dayanması sonucunu doğurmaktadır (Polatoğlu, 2013: 8; Tacir, 2015).

ABD başkanlık sisteminde, Parlamento'nun Başkan'dan bağımsız olması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlanması ve böylece iktidarın sınırlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte, Parlamento'nun Başkan'dan bağımsız olması ilkesi, Başkan ile Parlamento çoğunluğunun farklı partilerde olması durumunda bir başka önemli sorunu gündeme getirebilmektedir. Bu durumda,

Başkan, ihtiyaç duyduğu yasaları çıkartmak ve bütçesini Kongre'den geçirebilmek için diğer partilerin desteğine ihtiyaç duyabilmektedir. Üstelik bu durum ABD'de sıklıkla yaşanmaktadır (Sartori, 1997: 119; Özbudun, 2013c). Böylesi bir durumda, Başkan'ın aradığı desteği bulabilmesi, büyük ölçüde, siyasal partilerin ideolojik olarak katı olmamaları, partilerde uzlaşma kültürünün yerleşmiş olması, parti disiplininin zayıf olması, milletvekillerinin dar bölge çoğunluk sistemiyle seçilmesi, siyasal parti adaylarının önseçimle belirlenmesi gibi kurallar sayesinde mümkün olabilmektedir (Sartori, 1997: 120; Erdoğan, 2013: 545, Alkan, 2013: 780-781; Bezci, 2005: 88).

Özbudun'a göre, Türkiye'deki yerleşik siyasal kültür ile ABD'nin siyasal kültürü arasında önemli farklar bulunmaktadır. Türkiye gibi bölünmüş ve kutuplaşmış, uzlaşma kültürünün zayıf olduğu, ideolojik ve katı disiplinli partilerden oluşan bir sistemde, Başkan ile Parlamento çoğunluğunun farklı partilerin eline geçmesi durumunda kriz çıkması olasılığı oldukça yüksektir (Özbudun, 2013c). Diğer yandan, Türkiye'nin siyasal kültürü iki partili sisteme yatkın olmadığından, başkanlık sistemini işletebilmek kolay görünmemektedir (Gözler, 2000). Dolayısıyla, ABD'dekine benzer bir katı kuvvetler ayrılığı ilkesini Türkiye'de işletmek pek kolay olmayacaktır.

Nitekim, yeni sistemde, yasamanın yürütmeden bağımsızlığını sağlamaya yönelik bu kuralların hiçbirine yer verilmemiştir. Tersine, Parlamento seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı günde yapılması öngörülmüştür. Yeni sistemi bu açıdan eleştiren Levent Köker'e göre, bu düzenleme, disiplinli siyasal parti yapılanması kanalıyla yasama ve yürütmenin aynı partinin egemenliğine girmesine yol açabilecektir. Köker, bu durumun başkanlık sisteminin en temel ilkelerinden biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğunu vurgulamıştır (Köker, 2012a).

ABD başkanlık sistemi ile yeni sistem arasındaki ikinci önemli farklılık, ABD'de gerek Başkanlık seçiminin gerekse Parlamento seçimlerinin öne alınarak erken seçime gidilmesine olanak sağlayan bir düzenlemeye yer verilmemiş olmasına karşılık, yeni sistemde hem Meclis'e (3/5 çoğunlukla) hem de Cumhurbaşkanı'na, Parlamento ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerini birlikte yenileme olanağının tanınmış olmasıdır. Bu durumun ABD'de değil bazı Latin Amerika ülkelerinde görülebildiğini belirten Özbudun, bu kuralın olası siyasal krizlere karşı bir çözüm olarak düşünülmekle birlikte, Başkanlık sistemi mantığına tamamen ters bir düzenleme olduğunu belirtmiştir (Özbudun, 2012, 2013c; Sartori, 1997: 113-115; Linz, 1995: 143-160; Erdoğan, 2016).

Yeni sistem ile ABD sistemi arasındaki üçüncü önemli farklılık, Cumhurbaşkanı'na Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartma yetkisi verilmesidir. Özbudun bu durumu, bazı Latin Amerika ülkelerinde görülen, Başkan'ın kararname çıkartarak Parlamento'yu by-pass etmesi sonucunda ortaya çıkan "decretismo" olgusuna benzetmiştir. Özbudun'a göre, Başkan'a kararname çıkartma yetkisinin verilmesi, Başkanlık sistemini yozlaştıran, Başkan ile Parlamento'yu çatışmaya sokan ve anayasal krizlere yol açan bir eğilimdir (Özbudun, 2012, 2013c; Erdoğan, 2016; Sartori, 1997: 212-214).

Dördüncü önemli farklılık, ABD başkanlık sisteminde bütçenin hazırlanması bütünüyle Kongre'nin yetkisindeyken, yeni sistemde bütçe taslağının Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanmasıyla ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, bütçe yasası herhangi bir nedenle zamanında meclisten geçmezse, önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranında arttırarak yürürlüğe koyma kuralı getirilmiştir. Bu düzenlemeler, yasamanın yürütme karşısında kullanabileceği en önemli yetkilerden birini elinden alarak, yürütmeyi daha da güçlendirmiş olmaktadır.

Beşinci temel farklılık, yeni sistemde Cumhurbaşkanı'na bakanları, kamu görevlilerini, büyükelçileri, yüksek yargı mensuplarını tek başına atama yetkisi verilmesidir. Oysa, ABD'de Başkan'ın bu atamalarda Senato'nun onayını alması zorunluluğu bulunmaktadır. Nitekim, Senato atama işlerine büyük önem vermekte ve Başkan tarafından önerilen adayları titiz bir incelemeden geçirmekte; Senato'nun bu rolü de atamaların daha isabetli şekilde yapılması için yararlı ve gerekli bulunmaktadır (Polatoğlu, 2013: 5-6; Eroğul, 1997: 85).

Yeni sistemin altıncı farklılığı, ABD'de federal sistem ve güçlü yerel yönetimler bulunurken, Türkiye'de mevcut üniter sistem konusunda bir değişiklik öngörülmemiş olmasıdır. Özbudun, ABD'de federal sistem ve güçlü yerel yönetimler nedeniyle, iktidarın paylaşıldığına ve denge-fren mekanizmalarının dikey olarak da işlediğine dikkat çekmiştir. Oysa, üniter sistemle yönetilen Türkiye'de oldukça merkezîyetçi bir devlet örgütlenmesi bulunmakta, bu da iktidarın yoğunlaşmasını arttıran bir etmen olmaktadır (Özbudun, 2011).

Yedinci farklılık, ABD'de Parlamento'nun iki meclisli olmasına karşılık, yeni sistemde tek meclise yer verilmiş olmasıdır. ABD'de Kongre'nin iki meclisli olması, yasa yapma sürecinin daha müzakereci bir tarzda yürütülmesine hizmet etmektedir (Eroğul, 1997: 70-86). Diğer yandan, ikinci meclis azınlıktaki grupların ve küçük eyaletlerin temsiline olanak tanıyarak, çoğulculuğu güçlendirmektedir (Köker, 2012a; Lijphart, 1996).

Sonuç

Yeni sistem savunulurken, öne sürülen temel görüşlerden biri, ülkenin en önemli sorununun yürütmenin güçsüzlüğü olduğu ve yürütmenin güçlendirilmesinin de ancak başkanlık sistemiyle sağlanabileceğidir. Bu görüşe göre, parlamenter sistem koalisyon hükümetlerine yol açmakta, koalisyon hükümetleri ise uyumsuz olduğu için sorunların çözümüne yönelik hiçbir adım atılamamaktadır. Bu görüşe göre, ülkenin en temel sorunu güçsüz hükümetler ve kudretsiz başbakanlardır. Bu sorunun, yeni sistemin güçlü bir Cumhurbaşkanı ve güçlü bir devlet getirmesiyle çözüme kavuşturulabileceği savunulmaktadır (Bulut, 2012; Kuzu, 2012a, 2012b, 2012c).

Bu görüşlere karşıt bir yorum getiren Şahin Alpay ise, güçlü yürütme organı ihtiyacını ancak parlamenter sistemin sağlayabileceğini öne sürmüştür. Alpay'a göre, parlamenter sistemde yürütmenin başı olan Başbakan parlamentodan çıktığı ve hükümet parlamentonun güvenoyuna dayandığı için, yürütme ile yasama organı arasında uyumsuzluk söz konusu olmamaktadır. Dolayısıyla, hükümet parlamentonun desteğini sağlamakta sorun yaşamamaktadır. Oysa, başkanlık sistemlerinde, Başkan ile parlamento çoğunluğunun farklı partilerden olması halinde, yürütme yasamanın desteğini sağlamakta zorlanmaktadır. Dolayısıyla, hükümetin parlamentonun desteğine dayanması nedeniyle, parlamenter sistem başkanlık sistemine göre yürütmeyi daha güçlü konuma getirmektedir (Alpay, 2010).

Şahin Alpay'ın bu görüşü Duverger tarafından da desteklenmektedir. Duverger, parlamenter sistemin uygulandığı İngiltere'de Başbakan'ın, başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'deki Başkan'a göre daha güçlü olduğunu belirtmiştir. Bu görüşünü gerekçelendirirken, İngiltere Başbakanı'nın partisi aracılığıyla hem parlamentoyu hem de hükümeti kontrol edebildiğini, buna karşılık ABD'de partiler disiplinsiz olduğu için Başkan'ın Kongre'yi kontrol edemediğini vurgulamıştır (Duverger, 1986: 105).

Güçlü yürütme arayışları açısından vurgulanması gereken ikinci nokta, "güçlü yürütme" anlayışının uygulamaya geçirilebilmesi için, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi ya da parlamenter sistemden herhangi birinin tercih edilmesinin zorunlu olmadığıdır. Duverger'in de belirttiği üzere, her üç sistem de, yürütmeyi güçlendirecek biçimde düzenlenebilmektedir (Duverger, 1986: 8-12; Gözler, 2000). Liberal demokrasilerde, yürütmenin güçlendirilmesi, esasen, tek parti iktidarına dayanan "çoğunlukçu demokrasi anlayışı"nın hakim kılınmasından

geçmektedir. Bunun için de, seçim sistemi ve parti sistemi, hükümet sistemine göre, çok daha önemli bir faktör olmaktadır.

Çoğunlukçu demokrasi anlayışının uygulanmasında, seçim sistemi olarak “dar bölge çoğunluk sistemi”nin benimsenmesi en etkili yöntem olmaktadır. Dar bölge çoğunluk sistemi parti sisteminin iki partili ya da hakim partili yönde evrilmesinde genellikle başarılı olan bir yöntemdir (Lijphart, 1996). Buna karşılık, siyasal kültür ve siyasal dengeler her ülkede ve her zaman çoğunluk hâkimiyetinin sağlanmasına olanak tanımayabilmektedir. Çoğunlukçu demokrasi anlayışının uygulanamadığı durumlar, her üç hükümet sisteminde de sözkonusu olabilmektedir. Parlamenter sistemde koalisyon hükümetlerine başvurulmak zorunda kalınması bunun tipik örneğidir. Ancak bu sorun parlamenter sistemle sınırlı değildir. Başkanlık sisteminde Başkan ile Parlamento çoğunluğunun farklı partilerde olması da çoğunlukçu anlayışın uygulanamadığı duruma örnek oluşturur. Yarı-başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı ile Parlamento çoğunluğunun ve hükümetin farklı partilerde olması da yine çoğunlukçuluğun işlemediği bir durumdur. Dolayısıyla, çoğunlukçu demokrasi anlayışını mutlaka başarıya götürecek bir hükümet sistemi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, hükümet sistemlerini, tek başına bütün sorunları çözecek bir sihirli formül olarak görmemek gerekir. Bu tür durumlarda, her üç hükümet sisteminde de, tek çözüm, partiler arası uzlaşmaya varmaktan geçmektedir.

Hükümet sistemi ile seçim sistemi arasındaki ilişkilere bakıldığında, parlamenter sistemde nisbi seçim sisteminin uygulanmasının çoğulcu parti sistemini ve koalisyon hükümetini kolaylaştırdığı söylenebilir¹. Dar bölge seçim sisteminin de iki partili sistemi (ya da hakim parti sistemi) ve tek parti hükümetini kolaylaştırdığı kabul edilebilir (Gözler, 2000; Alpay, 2010). Ancak, bu ilişki, bir zorunluluk ilişkisi olarak anlaşılmamalıdır; nisbi seçim sistemiyle tek parti hükümeti, dar bölge çoğunluk sistemiyle de koalisyon hükümeti kurulması da

¹ Koalisyon hükümetlerini “normal dışı” bir vaka saymak anlamlı değildir. Koalisyon hükümetlerinin başarılı olduğu ve daha tercih edilir bir seçenek olarak görüldüğü ülkeler ve durumlar da istisna değildir. Diğer taraftan, koalisyon hükümetlerinin başarısız olduğu durumlar da yok değildir elbette. Ancak, Prof. Dr. İter Turan’ın da belirttiği üzere, koalisyon hükümetleriyle krizler arasındaki neden-sonuç ilişkisi çoğu zaman yanlış kurulabilmektedir. Koalisyon hükümetleri, krizin nedeni olmaktan çok, sonucu olabilmektedir. Çoğu durumda, aynı kriz koşullarında parlamenter sistem yerine başkanlık sistemi olsaydı da, daha iyi bir çözüm bulunabileceğini ileri sürmek kolay değildir. Hatta bazı durumlarda, parlamenter sistemin krizlerle başa çıkmakta başkanlık sistemine göre daha başarılı olduğu söylenebilir (Turan, 2013: 529). Ama, unutulmamalı ki, hükümet sistemi ne olursa olsun, asıl çözüm partiler arası uzlaşmadan geçmektedir.

mümkündür.

Başkanlık sistemi açısından bakıldığında, dar bölge çoğunluk sistemi ve iki partili sistemin başkanlık sisteminin işleyişini kolaylaştırdığı kabul edilmektedir (Sartori, 1997: 228-230; Alkan, 2013: 783). Ancak, yine de, Başkan ile Parlamento çoğunluğu farklı partilerden olabilir. Bu durumda ise, partilerin ideolojik olarak katı ve disiplinli olmaması sistemin işleyişini kolaylaştırabilir (Sartori, 1997: 127). Buna karşılık, nisbi seçim sistemi ve çoğulcu parti sistemi başkanlık sisteminin işleyişini zorlaştırır. Partilerin ideolojik ve disiplinli olması ile partiler arası kutuplaşma da başkanlık sisteminin tıkanmasına neden olabilir (Sartori, 1997: 228-230; Akçalı, 2013: 410-411). Nitekim, Sartori, Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sisteminin başarılı olamamasının temel nedeni olarak, parti sisteminin başkanlık sistemine uygun olmamasını göstermiştir (Sartori, 1997: 125).

Görüldüğü üzere, başkanlık sistemine geçişin, güçlü yürütme arayışlarına çözüm oluşturması düşüncesi her zaman gerçeklik kazanamayabilmektedir. Dolayısıyla, bu tür durumlarda, güçlü yürütmeye tek parti iktidarıyla ulaşma çabasından vazgeçerek, siyasette uzlaşmacı çözümler geliştirme ve uzlaşma kültürünü güçlendirme çözümünü kabullenmekten başka çare kalmamaktadır.

Başkanlık sistemiyle ilgili tartışmalarda, üçüncü önemli başlık, başkanlık sisteminin krizlerle başa çıkma kapasitesinin parlamenter sisteme göre daha yetersiz olduğu görüşüdür. Bu çerçevede, öne sürülen ilk argüman, başkanlık sisteminin “ya hep ya hiç” kuralına dayanması, kazananın her şeyi kazanması, kaybedenin de her şeyi kaybetmesi nedeniyle, etnik, dinsel, siyasi, ideolojik vb. farklılıkları kutuplaşmaya dönüştürdüğü ve kutuplaşmaları körüklediğidir. Buna göre, kutuplara bölünmüş ve uzlaşma kültürünün zayıf olduğu ülkelerde, başkanlık sistemi çatışmaları daha da arttıracaktır (Gözler, 2000; Yazıcı, 2013: 540; Tosun ve Tosun, 2013: 608-609).

Bu doğrultuda ikinci argüman, parlamenter sistemin başkanlık sistemine göre daha uzun ömürlü ve krizlere karşı daha dayanıklı olduğudur. Parlamenter sistemde hükümetin parlamentodaki desteğini yitirmesiyle doğan krizler, hükümet kriziyle sınırlı kalır ve hükümet değişikliğiyle aşılır. Parlamentoda hükümet için yapılan güven oylaması sisteme esneklik kazandırır. Yeni bir hükümetin kurulamaması durumunda da erken seçime gidilerek çözüme ulaşılır. Böylece, hükümet krizleri rejim krizine dönüşmeden aşılmış olur (Sartori, 1997: 126; Özbudun, 2013a: 207-208).

Başkanlık sisteminde ise, Başkan ile Meclis çoğunluğunun aynı partiden olması durumunda “çoğunluk despotizmi”, Başkan ile Meclis çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda da “çatışma” çıkması olasılığı gündeme gelmektedir (Tanör, 1997: 70-75; Özbudun, 2013a: 209). Özellikle, Latin Amerika örnekleri, Başkan ile Meclis çoğunluğunun farklı partilerin elinde olması durumunda, sistem esnek olmadığı için çatışma ve kriz olasılığının daha yüksek olduğunu göstermektedir (Sartori, 1997: 117; Türmen, 2012). Başkanlık sisteminde, böylesi siyasal ve anayasal kriz durumlarında, erken seçime gidilemediğinde, askeri darbe olasılığı artacaktır (Gözler, 2000; Tosun ve Erdoğan Tosun, 2013: 610; Akçalı, 2013: 407). Nitekim, yeni sistemde, kriz olasılığına karşı, hem Başkan’a hem de Meclis’e erken seçime gitme yetkisi verilerek çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Ancak, bu durumda da, başkanlık sisteminin hükümet istikrarı sağlama avantajı ortadan kalkmış olmaktadır.

Başkanlık sistemine geçiş konusundaki dördüncü önemli eleştiri, otoriter bir siyaset anlayışını güçlendireceği kaygısına dayanmaktadır. Başkanlık sistemine geçişin, demokratikleşme açısından olumsuz sonuçlar doğuracağı kaygısı dile getirilmektedir (Tosun ve Tosun, 2013). Yeni sistemde, Cumhurbaşkanı’nın aşırı güçlendirilmesiyle, yürütmenin yargı ve yasama karşısında daha da güçlendirilmesinin, kuvvetler ayrılığını iyice zayıflattığı ve denge-denetim ilkelerini ihlal ettiği dile getirilmektedir. Bu durum, otoriterleşme (*illiberal demokrasi* - seçimli otoriterlik) kaygısı yaratmaktadır (Akyol, 2012a). Bunda, AKP’nin sahip olduğu “çoğunlukçu demokrasi” anlayışının zaman zaman “otoriterizm”e kayma eğilimine girmesine ilişkin bazı kaygılar da etkili olmaktadır.²

Toparlamak gerekirse, Türkiye’de demokrasinin esas sorunu, yürütmenin yasama ve yargı karşısında daha da güçlendirilmesiyle, “çoğunlukçu” anlayışın “çoğulcu demokrasi” modelinden daha da uzaklaşmasına yol açmasıdır (Kalaycıoğlu, 2013). İstikrar ve etkinlik adına demokrasiden ödün veren bu anlayış,

² “Çoğunlukçu demokrasi modeli”nin, özellikle demokrasinin kökleşmediği ve istikrar kazanamadığı az gelişmiş ülkelerde kolaylıkla “çoğunluk despotizmi”ne kayabildiği görülmektedir. Giovanni Sartori, “çoğunlukçu demokrasi” ile “çoğunluk despotizmi” arasındaki ayrımın, muhalefetin sağlam güvencelere sahip olup olmadığına ve muhalefetin baskı altına alınıp alınmadığına bakılarak çizilebileceğini belirtmektedir. Sartori’ye göre, bireysel ve sivil özgürlüklerin ihlali de, çoğunluk despotizminin yaygın uygulamaları arasında yer almaktadır. Sartori, çoğunluk despotizmine yol açan temel bozukluğu, kuvvetler ayrılığı ile sınırlandırılmamış bir hükümetin, sınırsız iktidar kullanımı olarak görmektedir (Sartori, 1996: 143-149; Ataay, 2014).

toplumda demokratik bir konsensüs sağlanması ve demokrasinin derinleştirilmesi ihtiyacını gözden kaçırmaktadır. Oysa, Türkiye'nin demokratikleşme açısından asıl ihtiyacı, özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi modelinin kurulmasıdır (Köker, 2011, 2013). Böylesi bir demokrasi anlayışının uygulanabilmesi için temsilde adalet ilkesine dayalı bir parlamenter sistemin çok daha geniş olanaklar taşıdığı düşünülmektedir (Linz, 1995; Kalaycıoğlu, 2013).

Kaynakça

- Akçalı, P., (2013), “Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri”, *Yeni Türkiye*, 51, 406-411.
- Akyol, T., (2012a), “Kuvvetler ayrılığı”, *Hürriyet*, 19 Aralık 2012.
- Akyol, T., (2012b), “Başkan’a yetki”, *Hürriyet*, 22 Aralık 2012.
- Akyol, T., (2012c), “AKP’den cevap”, *Hürriyet*, 24 Aralık 2012.
- Akyol, T., (2013a), “AK Parti’nin yargı modeli”, *Hürriyet*, 7 Şubat 2013.
- Akyol, T., (2013b), “Yargı sorunu”, *Hürriyet*, 8 Şubat 2013.
- Akyol, T., (2013c), “Başkan ve yargı”, *Hürriyet*, 15.4.2013.
- Alkan, H., (2013), “Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri”, *Yeni Türkiye*, 51, 779-789.
- Alpay, Ş., (2010), “Başkanlık kötü, parlamenter sistem iyidir”, *Zaman*, 07 Ekim 2010.
- Alpay, Şahin (2012), “Başkanlık sistemi önerisi reddedilmeli”, *Zaman*, 10.11.2012.
- Arbatlı, E., (2014), “Türkiye’nin Yeni Yolu: Seçimlere Dayalı Otoriterizmin Yükselişi”, *Research Türkiye*, 3 (12), 76-92.
- Ataay, F., (2013), “Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Başkanlık Sistemi Önerisi Üzerine Değerlendirme”, *Alternatif Politika*, 5 (3), 266-294.
- Ataay, F., (2014), “Majoriteryenizm ve Demokrasinin Geleceği”, *Siyaset Bilimi Araştırmaları, Teori ve Türkiye Uygulamaları içinde*, Editör: H. Aliyar Demirci, İsmet Parlak, Nigar Değirmenci, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 29-36.
- Berkan, İ., (2012a), “Mevcut sistemimizden daha kötüsünü bulmak zor”, *Hürriyet* 10 Kasım 2012.
- Berkan, İ., (2012b), “Bugün tartışmayacaksak ne zaman tartışacağız”, *Hürriyet*, 30 Kasım 2012.

Berkan, İ., (2012c), “Başkanın yetkileri: Denetimsiz güç güç değildir!”, *Hürriyet*, 1 Aralık 2012.

Bezci, B., (2005), “Demokrasi ve Başkanlık Sistemi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3 (2), 77-91.

Bulut, Y., (2012), “Başkanlık sistemi neden gelmeli?”, *Star*, 12.12.2012.

Duverger, M., (1986), *Seçimle Gelen Krallar*, 2. Baskı, Çeviri: Necati Erkurt, İstanbul: Kelebek Yayınevi.

Erdoğan, M., (2013), “Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye”, *Yeni Türkiye*, 51, 542-547.

Erdoğan, M., (2016), *Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye*, http://www.ozgurlukarastirmalari.com/pdf/rapor/OAD_BtZXPV7.pdf.

Eroğul, C., (1997), *Çağdaş Devlet Düzenleri*, 2. Baskı, Ankara: İmaj Yayınları.

Gözler, K., (2000), “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?”, *Türkiye Günlüğü*, 62, 25-47.

Gözler, K., (2017), *Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa*, <http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.htm>.

Kaboğlu, İ., (2016), “Parlamentarizm kalkıyor, ama başkanlık gelmiyor”, *Birgün*, 22.12.2016.

Kalaycıoğlu, E., (2013), “Türkiye’de Yeni Siyasal Rejim Arayışı”, *Yeni Türkiye*, 51, 214-222.

Köker, L., (2011), “Vesâyet partisi ile hâkim parti kıskacında Türkiye demokrasisi”, *Zaman*, 24 Mart 2011.

Köker, L., (2012a), “Nasıl ve ne için başkanlık sistemi?”, *Zaman*, 15 Kasım 2012.

Köker, L., (2012b), “AK Parti’nin önerileri Başkanlık mı Başkancılık mı?”, *Zaman*, 27 Aralık 2012.

Köker, L., (2013), “Başkanlık ve istikrar”, *Zaman*, 30 Mayıs 2013.

Kuzu, B., (2012a), “Vatandaş Padişahlık Sanıyor”, Hasan Bozkurt ile söyleşi, *Bugün*, 13 Mayıs 2012.

Kuzu, B., (2012b), “Yarı başkanlık ve partili cumhurbaşkanı modeli daha kolay”, Ebru Toktar Çekiç ile söyleşi, *Akşam*, 5 Ekim 2012.

Kuzu, B., (2012c), “Ama Obama gece gündüz Parlamento'ya yalvarıyor”, Ebru Toktar Çekiç ile söyleşi, *Akşam*, 29 Kasım 2012.

Kuzu, B., (2013), “Neden Başkanlık Hükümeti?”, *Yeni Türkiye*, 51, 25-51.

Lijphart, Arend (1996), *Çağdaş Demokrasiler*, Çev. Ergun Özbudun – Ersin Onulduran, Ankara: Yetkin.

Linz, J. J., (1995), “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, Editör: Larry Diamond ve Marc F. Plattner, *Demokrasinin Küresel Yükselişi* içinde, Çeviri: Ergun Özbudun vd., Ankara: Yetkin Yayınları, 143-160.

Özbudun, E., (2012), “Türk usulüne göre başkanlık sistemi”, *Milliyet*, 15 Aralık 2012.

Özbudun, E., (2013a), “Hükümet Sistemi Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, 51, 205-213.

Özbudun, E., (2013b), “AK Parti'nin anayasa önerisi mevcut demokrasiyi daha getirir” Neşe Düzel ile söyleşi, *Taraf*, 18 Mart 2013.

Özbudun, E., (2013c), “Hükümet sistemi tartışmaları”, *Zaman*, 8-9 Nisan 2013.

Parla, T., (2016), *Siyaset Teorisi ve Felsefesinde Monokratik Yönetimler, Karizmatik Liderler ve Başkanlık Sistemleri*, <http://www.soldefter.com/2016/02/26/siyaset-teorisi-ve-felsefesinde-monokratik-yonetimler-karizmatik-liderlik-ve-baskanlik-sistemleri-taha-parla/>

Polatoğlu, A., (2013), “Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler”, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 2-16.

Sartori, G., (1996). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. T. Karamustafaoğlu – M. Turhan, Ankara: Yetkin Yayınları.

- Sartori, G., (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Ankara: Yetkin.
- Tacir, H., (2015), “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Research Türkiye*, 4 (5), 46-52.
- Tanör, B., (1997), *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Tezkan, M., (2013), “Türkiye 2015’te Böyle Yönetilecek”, *Milliyet*, 08 Şubat 2013.
- Tosun, T. ve Tosun G. E., (2013), “Türkiye’de Hükümet Sistemi Arayışları”, *Yeni Türkiye*, 51, 608-616.
- Turan, İ., (2013), “Başkanlık Sistemi ve Ülkemizde Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, *Yeni Türkiye*, 51, 525-529.
- Türmen, R., (2010), “Her insan”, *Milliyet*, 25 Ekim 2010.
- Türmen, R., (2011), “Türk modeli ister misiniz?”, *Milliyet*, 03 Mart 2011.
- Türmen, R., (2012), “Başkanlık ve Türk Demokrasisinin Sonu”, *Milliyet*, 20 Aralık 2012.
- Türmen, R., (2013), *AKP'nin yaptığı çoğunluğun tahakkümüdür*, <http://www.politus.org.tr/Detay2.aspx?id=155>
- Ulusoy, A., (2017), *Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?*, <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>
- Yazıcı, S., (2013), “Başkanlık Sistemine Geçiş Gerekli mi?”, *Yeni Türkiye*, 51, 538-541.