

BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ ÜZERİNE DÜŞÜNCELER (“Egemenlik Kayıtsız Şartsız Başkanındır” mı olsun isteniyor?)

Aykut POLATOĞLU*

ÖZET

Bu çalışma son yıllarda Türkiye gündemini meşgul eden “Başkanlık Sistemi” tartışmalarına açıklık getirmeyi amaçlamaktadır. Bunu yaparken Başkanlık Sistemi öncelikle sistemin gereği gibi uygulandığı tek ülke olan Amerika Birleşik Devletleri’nin deneyimleri çerçevesinde irdelenmekte, daha sonra Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde çalışmalarını sürdüren Anayasa Uzlaşma Komisyonuna verdiği öneri doğrultusunda, getirilmek istenilen Başkanlık Sisteminin özellikleri ve önerinin kabul edilmesi durumunda ortaya çıkacak durum tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Başkanlık Sistemi, Kuvvetler Ayrımı İlkesi, Başkan, Yürütme Organı, Yasama Organı, Yargı Organı.

ABSTRACT

THOUGHTS ON THE APPLICABILITY OF PRESIDENTIAL SYSTEM IN TURKEY

(Is it going to be “Sovereignty Unconditionally Belongs to the President”?)

This study aims to bring some clarification to the “Presidential System” arguments which is occupying Turkish public opinion in recent years. In doing this, firstly the Presidential System is elaborated in view of the experiences of the United States of America, the only nation where the system is properly in effect. Then, the proposal given to the Rapprochement Commission on Constitution, presently working at the Turkish Grand National Assembly, by Adalet ve Kalkınma Partisi (the political party in power) regarding the Presidential System is elaborated and possible outcomes, in the event of its acceptance, is evaluated.

Keywords: Presidential System, President, Principle of Separation of Powers, Executive Branch, Legislative Branch, Judiciary.

* Prof. Dr., Yakın Doğu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (apolatoglu@neu.edu.tr)
YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C. VI, No. 1, (Nisan 2013)

Giriş

Siyasi iktidarın son yıllarda sık sık telaffuz ettiği “Başkanlık Sistemi”, Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) çalışmalarını sürdüren Anayasa Uzlaşma Komisyonu’na verdiği öneri ile soyut bir kavram olmaktan çıkıp somut bir öneri haline gelmiştir. Başkanlık Sistemi’nin Türkiye gündemine taşınmasının görünürdeki ve telaffuz edilen temel nedeni, bu sistemin benimsenmesi ile birlikte Türk Kamu Yönetiminin verimlilik ve etkililiğinin artırılacağı savıdır. Başkanlık sistemi Türk Kamu Yönetiminde yaşanan sorunlara bir çözüm olabilir mi? Kamu yönetiminin verimliliği ve etkililiği bu sistemin uygulanması ile artırılabilir mi? Bu sorulara doğru ve anlamlı bir yanıt verebilmek için, başkanlık sisteminin başarı ile uygulandığı ülkede, sistemin hangi koşullar içinde başarılı olduğunun ve Türkiye’de hangi koşullar içinde uygulanacağını irdelenmesi ve eğer Türkiye başkanlık sistemine geçecekse Türk Kamu Yönetiminde nelerin değiştirilmesi gerektiğinin ortaya konması gerekir. Böylesine bir karşılaştırmalı çalışma yapılmadan, başkanlık sistemi benimsenecek olursa sistem gereği gibi çalışmayacak, kamu yönetiminde yaşanan sorunlara çözüm getirmediği gibi tam tersine yeni ve onarılması mümkün olmayan sorunlar yaratacaktır. Bu yazının amacı başkanlık sistemini, sistemin uygulandığı tek ülke olan Amerika Birleşik Devletleri’nin (ABD) deneyimleri çerçevesinde irdelemek ve AKP önerisi doğrultusunda Türkiye’de uygulanabilirliğini değerlendirmektir.

ABD BAŞKANLIK SİSTEMİ

ABD başkanlık sistemi irdelenirken öncelikle belirtilmesi gereken olgu, ABD’nin bir federal devlet olduğu ve federal devlet temellerinin 1776 Bağımsızlık Bildirgesi (*The Declaration of Independence*) ve 1789 Anayasası ile atıldığı gerçeğidir. Bağımsızlık Bildirgesi ile Büyük Britanya Krallığı’ndan ayrı olarak bağımsızlıklarını ilan eden Onüç Koloni bir federal devlet kurmuşlar ve federal devletin temellerini 1789 Anayasası ile atmışlardır. Dünyanın en kısa yazılı anayasası olan (tamamı 7 madde) ABD Anayasası’nın odak noktası “kuvvetler ayrılığı” ilkesidir. Bilindiği gibi, bugünkü anlamıyla ilk kez Fransız düşünür Montesquieu tarafından ortaya atılan kuvvetler ayrılığı ilkesi, iktidar gücünün/yetkisinin devletin kurumları (yasama, yürütme ve yargı) arasında dağıtılmasını, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin birbirinden ayrı ve bağımsız olmasını ifade eder. Bu ilkeye göre devletin bu üç kurumundan hiç biri diğerlerinden daha fazla güce sahip değildir ve hiç bir birey bu üç kurumun bir tanesinden fazlasında üye olarak bulunamaz.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam anlamıyla yürürlükte olduğu ABD başkanlık sisteminde bu ilke aynı zamanda, dilimizde yaygın olarak bilinen şekliyle, “fren-denge” (*checks and balances*) olarak tanımlanmaktadır. Bu ilkeye göre devletin bu üç kurumundan her biri kendi alanını düzenlemeye yetkili olduğu gibi diğer iki kurumun düzenlenmesine ilişkin bazı yetkilere de sahiptir. Bir başka deyişle, yasama, yürütme ve yargı bağımsız kurumlar olarak kendi iç düzenlemelerini yapmaya yetkili oldukları gibi her biri diğerleri üzerinde de bazı düzenleme yetkilerine sahiptirler.

ABD sisteminde iktidar gücü sadece yasama, yürütme ve yargı arasında dağıtılmamış, buna ek olarak ABD Anayasası, kasıtlı olarak, bu kurumlarda görev yapacakların görev sürelerinin birbirlerinden farklı olmasını öngörmüştür. Başkanın görev süresi 4 yıl, senatörlerin görev süresi 6 yıl, milletvekillerinin görev süresi 2 yıl, Yüksek Mahkeme (*Supreme Court*) üyelerinin görev süresi ise ömür boyu olarak belirlenmiştir. Fren-denge mekanizması iktidar gücünün kullanılmasına sınırlamalar getirirken, her üç kurumda görev yapacakların görev sürelerinin birbirinden farklı olması hızlı siyasi değişimlere karşı bir fren mekanizması olarak çalışmaktadır.

Başkan (Yürütme)

ABD'nin kurucuları (*founding fathers*) federal sistemi kurma aşamasında İngiltere'de hüküm süren monarşik sisteme benzer bir siyasi sistem kurmaktan kaçındıkları için başkanlık (yürütme) uzun bir süre görece oldukça zayıf kalmıştır. Ancak 20. Yüzyılda federal bürokrasinin ve ordunun süratle büyümesi ABD Başkanını pek çok siyasi sistemde görülemeyecek güce ve önemli role sahip bir birey konumuna getirmiştir.

Başkan devletin ve hükümetin başı olduğu gibi ordunun da başkomutanıdır. Yürütmenin başı olan Başkana, Anayasa ulusal sorunları yönetmek ve federal hükümetin işleyişini sağlamak için geniş yetkiler vermiştir, Başkan iç işleyişi etkileyecek başkanlık kararnamele düzenleyebilir. Başkan, Kongre'nin kabul ettiği yasaları imzalar ve/veya veto edebilir. Başkanın vetosunu geriye çevirmek için hem Senato, hem de Temsilciler Meclisinde 2/3 çoğunluk gerekir. Başkan Senato'nun tavsiyesi ve onayıyla uluslararası anlaşmalar imzalayabilir. Yabancı ülkelere gönderilecek elçi adaylarını belirler ve yabancı devlet temsilcilerini kabul eder. Başkanın Kongre seçimlerini yenilemek ya da özel seçim istemek yetkisi yoktur.

Başkan yürütme organının başıdır ancak federal kanunların uygulanması, ulusal ve uluslararası alanlarda çeşitli yönetsel işlemlerin yürütülmesi Kongre tarafından belirlenmiş olan federal yürütme birimleri/departman (*federal executive departments*) tarafından gerçekleştirilir. Federal yürütme birimlerinin başındaki yöneticileri başkan seçer ancak yöneticiler Senato'nun onayından sonra göreve başlarlar. Federal hükümet başkan, başkan yardımcısı ve 15 federal yürütme biriminden oluşur. Kendilerine Sekreter denilen, federal yürütme birimlerinin başındaki 15 kişiden oluşan bu danışmanlar grubuna Başkan'ın "Kabinesi" denilir. Ancak bu parlamenter sistemlerdeki kabine gibi görülmemelidir çünkü parlamenter sistemlerde olduğu gibi çok sık toplanmaz ve kolektif hareket etmez. Departman Sekreterleri klasik bakanlar değil Başkan'ın danışmanlarıdır. Başkan departman sekreterleri dışında federal hükümetin çeşitli birimlerinde görev yapan yaklaşık 3000 kamu personelini atama yetkisine sahiptir, ancak bunların 1/3 Senato'nun onayından sonra göreve başlayabilir.

Yasama

Kongre denilen yasama organı biri **Senato**, diğeri **Temsilciler Meclisi** (*House of Representatives*) olmak üzere iki meclisten oluşur. Üst meclis olarak nitelendirilen Senato 6 sene için seçilmiş 100 senatörden (nüfusuna bakılmaksızın her eyaletten 2 senatör seçilir) oluşur. Senato üyelerinin 1/3 her iki senede bir yenilenir. Herhangi bir senatörün 6 senelik dönemini doldurmadan ölmesi ya da emekliye ayrılması durumunda, senatörün seçildiği eyaletin valisi yapılacak ilk seçimlere kadar senatörlük görevi yapacak adayı belirler.

Temsilciler Meclisi her biri bir seçim bölgesini (*congressional district*) temsil eden ve iki sene için seçilen 435 milletvekilinden oluşur. Bir milletvekilinin 2 senelik görev süresini doldurmadan ölmesi ya da emekliye ayrılması durumunda boşluğu doldurmak için özel seçim yapılır.

Senato ve Temsilciler Meclisinin kendilerine özgü yetkileri ve güçleri vardır. Başkanın yapacağı önemli atamalarda Senato'nun tavsiyesi ve onayı alınmak zorundadır. Temsilciler Meclisi vergi gelirlerinin artırılması için her türlü yasa önerisi yapabilir ancak tasarıların yasalaşması için her iki meclisin de kabul etmesi gerekir.

Yargı

ABD yargı sistemin en üstünde Yüksek Mahkeme (*Supreme Court*) bulunur. Yüksek Mahkeme federal hükümet ile ilgili uyuşmazlıklar, eyaletler arası uyuşmazlıklar, anayasanın yorumlanması gibi konularda yetkilidir. Anayasaya aykırı yasaları ve yönetsel işlemleri iptal etmek yetkisine sahiptir. Yüksek Mahkemede 9 yargıç görev yapar. Yüksek mahkemede görev yapacak yargıç adayını ABD Başkanı belirler ve atama Senato onayı ile gerçekleşir.

Yüksek Mahkeme üyeleri yasalara aykırı davranmadıkça ömür boyu görev yapacakları için, yargıçların tarafsızlığı çok önemli bir olgudur ve atama işlemi öncesi adaylar çok titiz ve detaylı bir değerlendirme sürecine tabi tutulur. Öncelikle FBI aday gösterilen kişinin geçmişini araştırarak bir rapor hazırlar ve bu rapor Senato Adli Kurulu'na gönderilir. Senato Adli Kurul'u adayın Yüksek Mahkeme üyeliğine uygun olup olmadığını belirlemek için adli ve kişisel kayıtlarını değerlendirir. Bu değerlendirmeden sonra Senato Adli Kurulu adayı sorgulamak için özel bir oturum düzenler ve bu oturumda adaya adli geçmişi, siyaset felsefesi, ideolojik yönelişleri ve uygun buldukları başka her konu hakkında sorular yöneltir. Genellikle bir kaç gün süren bu sorgulamadan (mülakattan) sonra bir oylama yapılır ve oylama sonucu bir rapor ile senatoya iletilir. Senato bu raporu aldıktan sonra kendi özel oturumunu düzenler ve adayı sorgulayabilir. Sorgulama sonrasında Senato'da oylama yapılır ve 51 olumlu oy alan aday Yüksek Mahkeme üyesi olarak atanmış olur.

Yüksek Mahkemenin altında Federal Temyiz Mahkemeleri ve onların altında da Federal Bölge Mahkemeleri yer alır. Federal adli sistemin dışında her eyaletin kendi adli sistemi bulunmaktadır. Amerikan yargı sisteminin bir özelliği federal yargıçların atama ile göreve getirilmelerine karşın eyaletlerde yargıçların genellikle seçimle göreve getirilmeleridir. Eyaletlerin % 87'sinde yargıçların tümü seçimle belirlenir.

Siyasi Partiler ve Seçimler

ABD Anayasası siyasi partilere ilişkin herhangi bir düzenleme getirmez. Bunun temel nedeni kurucuların (*founding fathers*) Amerikan siyasetinin partizan olmaması niyetleridir. Kurucular iç siyasi çekişmelerin yaratacağı tehlikelere özellikle dikkat çekmişlerdir. Kuruculardan Alexander Hamilton (*Federalist Papers 9*) ve özellikle James Madison (*Federalist Papers 10*) "İç Çekişme ve İsyanlara Karşı Birlik bir Koruma Aracıdır" (*The Union as a Safeguard Against Domestic*

Faction ans Insurrection) başlığı altında, 13 koloninin bir araya gelerek kuracağı Birliğin (Federal Devlet), iç çekişme ve isyanlara karşı korunabilmesi için gerekenleri tartışmışlar ve siyasi partilerin yaratacağı tehlikelere dikkat çekip, önlemler getirmeye çalışmışlardır. Siyasi partilere karşı olmalarına rağmen kurucular, cumhuriyetçi bir toplumda olması gereken özgürlüklerin bir yan ürünü olarak siyasi partilerin ortaya çıkacağından emindiler. İlk ABD Başkanı George Washington Başkan seçildiğinde ve başkanlık ettiği süre içinde hiç bir partinin üyesi olmamıştır. George Washington zıtlasma (çekişme) ve tıkanıklık yaratacağı endişesi içinde siyasi partilerin kurulmamasını ümit ediyordu. O'na göre parti ruhu (bilinci) insan doğası için doğaldı ve bu anlamda bir değeri olabilirdi. Özgür ülkelerde, siyasi partilerin hükümet tasarruflarını kontrol eden yararlı denetim araçları olduğu ve özgürlük ruhunu canlı tutmaya hizmet ettiği fikrinin belirli sınırlar içinde doğru olabileceğini kabul ediyordu, ancak doğası gereği parti ruhu (bilinci) yeterince güçlüydü ve gücü teşvik ederek kuvvetlendirmek tehlikeli olacaktı. Bu görüşlerine rağmen iki partili Amerikan sisteminin ortaya çıkmasında, aralarında Madison ve Hamilton'un da bulunduğu George Washington'un yakın çevresindeki danışmanları önemli bir rol oynamıştır.

Diğer demokratik ülkelerden farklı olarak, Amerikan siyasal sisteminde siyasi partiler diğer demokratik ülkelerdeki partilere göre daha gevşek (zayıf) örgütlerdir. İki büyük Amerikan partisinin (*Democratic Party ve Republican Party*) üyelerini, etkinliklerini ya da politikalarını denetleyen ulusal düzeyde biçimsel örgütleri yoktur. Bu nedenle bir Amerikalının ben Demokratik ya da Cumhuriyetçi Partinin üyesiyim demesi bir Türk vatandaşının ben AKP ya da CHP'nin üyesiyim demesinden çok farklıdır. ABD de bir kimsenin ben filanca partinin üyesiyim diyerek, parti üyesi olduğunu telaffuz etmesi üyelik için yeterlidir. Ancak Türkiye'de partiye kayıt olarak üye olmak gerekir. ABD de parti üyeliği kişi bir yere seçilmek istediğinde bir ölçüde resmiyet kazanır. Eyaletlerin çoğunda bunun anlamı, kişinin belirli bir partiden, belirli bir pozisyona seçilmek için aday olduğunu beyan ederek partinin düzenleyeceği ön seçimde yer almak niyetinde olduğudur. Görüleceği gibi Amerikan siyasi partilerinin merkezi örgütlenmeleri ve denetimleri zayıftır. Bir Amerikan partisi, parti çoğunluğu ile aynı görüşü paylaşmayan ya da parti üyesi olduğunu iddia ettiği halde aktif olarak parti hedeflerine karşı etkinliklerde bulunan bir kişinin ön seçimlerde kazanmasını, ön seçime katılanlar o kişiye oy verip onu seçiyorlarsa, engelleyemez.

Federal düzeyde iki büyük partinin her birinin Ulusal Komiteleri vardır. Ulusal komiteler, özellikle başkanlık seçimleri sırasında seçim kampanyası için bağış toplamak ve kampanya etkinlikleri için merkezi bir üs olmak görevlerini

üstlenirler. Partilere göre bu ulusal komitelerin kompozisyonu değişiklik gösterir, ancak ulusal komiteler genellikle eyalet partilerinden gelen temsilcilerden oluşur. Belirtilmesi gereken önemli bir olgu ise ulusal komiteler parti üyelerinin etkinliklerini etkileyip onları yönlendirecek güce sahip değildirler. Bütün bu zayıf örgütlenmeye rağmen seçimler hala partiler arasında ulusal bir yarışma olarak resmedilir. Amerikan siyasi partileri zayıf örgütlenmelerine rağmen seçimler sırasında görünür hale gelirler ve başkanlık seçimlerinde adaylar partilerinin fiili (*de facto*) liderleri olurlar.

Burada önemle vurgulanması gereken bir olgu, Amerikan siyasi partilerinin seçimlerde parti adayı olarak yarışacak adayların belirlenmesinde aktif ve belirleyici bir rol oynamadıkları gerçeğidir. Aday adayları arasından kimin partinin resmi adayı olacağına yapılan ön seçimde parti üyeleri ya da ben bu partinin üyesiymi diyen seçmenler karar vermektedirler. Çoğunluk esasına dayalı dar bölge seçim sisteminin uygulanması ve partilerin adaylarını ön seçimler aracılığıyla belirlemesi, seçmenler ile milletvekilleri arasında güçlü bir bağ kurulmasına ve seçmenlerin partiler değil adaylar arasından seçim yapmasına olanak tanımaktadır. Ön seçimler aracılığıyla aday belirlendiğinde kuşkusuz parti o adayı desteklemektedir.

Amerikan seçimlerinde seçmenler belirli bir partiye oy vermektan çok adaya oy verirler, bunun sonucu olarak seçilenler de yasama organında sorumluluklarını yerine getirirken genellikle partinin değil kendisini seçen seçmenlerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda hareket ederler. ABD de gerek Senato ve gerekse Temsilciler Meclisi'nde partilerin kendi üyeleri olan senatör ve milletvekillerini bağlayıcı grup kararı almaları, diğer demokratik ülkelerde olduğu gibi etkili değildir. Bir başka deyişle, parti disiplini oldukça zayıftır. "WHIP" denilen parti denetçileri ve parti üyesi nüfuzlu politikacılar, milletvekillerinin oy verme davranışlarını çeşitli yollarla, özellikle Amerikan siyasi yaşamında "havuç ve sopa" (*carrots and sticks*) diye adlandırılan yöntem ile etkilemeye çalışırlar. "Havuç ve sopa" yaklaşımı özellikle çocuk yetiştirirken kullanılan, iyi davranışların ödüllendirildiği kötü davranışların cezalandırıldığı bir yöntemdir (Örneğin, yemeğini yersen çikolata yiyebilirsin ya da yemeğini yemezsen televizyon yasak gibi). Kongredeki parti denetçileri ve/veya nüfuzlu politikacılar milletvekillerinin parti görüşü doğrultusunda oy vermelerini sağlayabilmek için, Kongredeki önemli komisyonlara üyelik, seçim kampanyasında mali destek gibi çeşitli teşvikler (havuç), ya da en basitinden Amerikan siyasi yaşamında "browbeating" olarak bilinen milletvekilinin gözünü korkutmaya yönelik kibirli bir tavırla yapılan konuşma ya da milletvekilinin üyesi olduğu komisyon üyeliğini kaybedebileceği tehdidi ile mil-

letvekillerini etkilemeye çalışırlar. Bu tür bir işlemle karşı karşıya kalan milletvekili, kendisine yapılan teklifi kabul ettiğinde ya da reddettiğinde, bunun seçim bölgesindeki seçmenler tarafından nasıl karşılanacağını değerlendirir ve ona göre karar verir. Çünkü, Kongre'deki performansının seçmenler tarafından yakından izlendiğinin ve yeniden seçilebilmek için seçmenlerinin beklentileri doğrultusunda hareket etmesi gerektiğinin bilincindedir. Bu nedenle, Kongre üyeleri kendilerini parti ile bağımlı hissetmezler, birey olarak hareket etmekte daha özgürdürler.

Amerikan Başkanlık Sistemi Neden Başarılı?

Sonuç olarak, özetlemek gerekirse, Amerikan Başkanlık Sistemi, pek çok siyasi sistemde görülemeyecek bir biçimde tek bir bireye (Başkan) daha fazla güç ve daha önemli bir rol vermesine karşın, sistem hiç bir zaman tek bireyin (Başkanın) egemen ve mutlak güç olmasına fırsat vermemiştir. Bunun temel nedeni ise, bir taraftan kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği gibi uygulanarak iktidar gücünün/yetkisinin devletin kurumları (yasama, yürütme ve yargı) arasında dağıtılması, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin birbirinden ayrı ve bağımsız olması ve “fren ve denge” mekanizması sayesinde hiç bir gücün diğerleri üzerinde bir hâkimiyet kuramamasıdır. Diğer taraftan dar bölge seçim sistemi ve partilerin adaylarını ön seçimle belirlemesi, seçmenler ile seçilenler arasında güçlü bir bağ kurulmasına olanak sağladığı için partilerin lideri konumunda olanlar yasama organında milletvekilleri üzerinde hâkimiyet kurup onları istedikleri gibi yönlendirememektedirler. Dolayısıyla adına “Başkanlık” denilen bu sistemde, iktidar gücünün kullanılması tek bir bireyin mutlak egemenliğinde ya da denetiminde değildir, iktidar gücünün kullanımı devletin kurumları arasında dağıtılmış olup kurumlar arasında bir uzlaşma gerektirmektedir.

AKP ÖNERİSİ İLE GETİRİLMEK İSTENİLEN BAŞKANLIK SİSTEMİ

AKP'nin Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na verdiği öneri paketi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın bazı maddelerinin değiştirilmesine yöneliktir. AKP Anayasanın bazı maddelerini değiştirerek başkanlık sistemine geçmeyi hedeflemektedir. AKP önerisini daha iyi kavrayabilmek için, öncelikle öneri paketinde devletin her üç kurumuna yönelik olarak getirilen yeni düzenlemeleri irdelemek yararlı olacaktır.

Yasama

Öneri TBMM'nin görev ve yetkilerini yeniden düzenlemekte ve Anayasa'nın 87. Maddesi ile TBMM'ye verilmiş olan "...Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek;..." yetkilerini TBMM den almaktadır (AKP Önerisi Madde 9). Öneri kabul edilirse bundan böyle TBMM Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetleyemeyecek, hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veremeyecektir. Öneri de TBMM'den alınan bu yetki, Başkanın görev ve yetkilerini düzenleyen madde ile (AKP Önerisi Madde 22/ğ) "Başkanlık kararnamesi çıkarmak" ibaresi altında Başkanın görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Bir başka deyişle, Başkan genel siyasetin yürütülmesinde ihtiyaç duyduğu konularda Başkanlık kararnamesi çıkarabilecektir. Bir konuda Başkanlık kararnamesi çıkarılabilmesi için kanunlarda o konuyu düzenleyen uygulanabilir açık hükümlerin bulunmaması şarttır ve Başkanlık kararnameleri Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer (AKP Önerisi Madde 23). Burada üzerinde önemle durulması gereken olgu, TC Anayasası'nın 91. Maddesi ile düzenlenen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ile AKP önerisinde yer alan başkanlık kararnamesinin nitelik olarak birbirinden çok farklı olduklarıdır. Anayasa, TBMM tarafından hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilirken, yetki kanununun çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını göstermesini öngörmektedir. Buna ek olarak kanun hükmünde kararnamelerin Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulması ve TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi zorunluluğu vardır. Bir başka deyişle, yasama organı hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verirken bir taraftan yetkinin amacı ve sınırlarını belirlemekte, diğer taraftan çıkarılan kararnameleri öncelikle ve ivedilikle görüşerek denetlemektedir. Buna karşın AKP önerisinde yer alan başkanlık kararnamesi yayımlandığı gün yürürlüğe girmekte ve TBMM incelenmesine sunulmamaktadır. AKP önerisinde başkanlık kararnamesine ilişkin olarak TBMM ye verilen tek denetim yetkisi, kararnamelerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmak ya da yürürlükten kaldırılması için halkoymasına karar vermektir (AKP Önerisi Madde 32). Öneri, TBMM'nin bu yetkiyi kullanmak için üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar vermesini öngörmekte ve bir yıl içinde en fazla bir defa halkoyması kararı alınabileceğini belirterek TBMM'nin bu yetkiyi kullanmasını daha da sınırlandırmaktadır.

Önerinin bir başka maddesi “TBMM geri gönderilen kanunu üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu ile aynen kabul ederse, kanun, Başkanca yedi gün içinde yayınlanır.” hükmünü getirmektedir. Bir başka deyişle, yasama organınca kabul edilmiş bir kanun Başkan tarafından yeniden görüşülmek üzere geri gönderilirse, aynı kanunun değiştirilmeden kabul edilebilmesi için 330 kabul oyu alması gerekecektir. Öneri kabul edilirse bundan böyle TBMM, Başkanın onaylamadığı hiç bir kanunu çıkaramayacak ya da kanunlarda Başkanın istekleri doğrultusunda değişiklik yapmak zorunda kalacaktır.

AKP önerisinde yasama organına ilişkin olarak getirilmek istenen yeni düzenlemeler irdelendiğinde, TBMM’nin yasama yetkilerine ciddi bir sınırlama getirildiği ve dolayısıyla yasama organının yürütmenin denetimi altına sokulduğu görülmektedir. Bir diğer önemli konu ise Başkana verilen ve TBMM tarafından doğrudan denetlenemeyen Başkanlık Kararnamesi çıkarma yetkisidir. Başkan, kanunlarda uygulanabilir açık hükümlerin bulunmadığı her konuda (kişi hak ve hürriyetleri hariç) Başkanlık Kararnameleri çıkararak ülkeyi yönetebilecektir.

Yürütme

AKP önerisi “Başkan Devletin ve yürütmenin başıdır. Yürütme yetkisi Başkana aittir.” ifadesi ile başlayan 22. Maddesinde Başkanın görev ve yetkilerini sıralamaktadır. Öneride 19 kalem halinde sıralanan Başkanın görev ve yetkilerini, daha iyi kavrayabilmek için, devletin diğer kurumları ile ilişkilendirip gruplar halinde incelemek daha anlamlı olacaktır.

- a) Yasama ile ilgili olanlar: Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak; Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise yıllık mesaj vermek; Kanunları onaylamak; Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek; Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak; Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak; Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek.
- b) Yürütme ile ilgili olanlar: Bakanları atamak ve görevlerine son vermek; Başkanlık kararnamesi çıkarmak; Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek ya-

bancı devlet temsilcilerini kabul etmek; Milletlerarası antlaşma akdetmek ve yayınlamak; Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek; Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek; Kamu yöneticilerini atamak ve görevlerine son vermek; Sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve sıkıyönetim veya olağanüstü hal kararnamesi çıkarmak; Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak; Yükseköğretim Kurulu üyelerinin yarısını seçmek; Üniversite rektörlerini seçmek.

- c) Yargı ile ilgili olanlar: Anayasa Mahkemesi üyelerinin yarısını, Danıştay üyelerinin yarısını, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerinin yarısını seçmek.

AKP önerisinde Devletin ve yürütmenin başı olan Başkana verilen görev ve yetkilere bakıldığında, ilk bakışta bunların TC Anayasası ile Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kuruluna verilen görev ve yetkilerle örtüştüğü, bunun doğal olduğu çünkü başkanlık sisteminde iki makamın birleştirildiği izlenimi edinilebilir. Öneri irdelendiğinde bu izlenimin yanıltıcı olduğu, Devletin ve yürütmenin başı olan Başkanın olağanüstü yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Başkana sadece yürütmeyi değil, yasama ve yargıyı da etkili bir şekilde denetleyecek yetkiler verilmiştir. Örneğin, Başkana kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek yetkisi verilmiş, buna karşılık TBMM'nin kararında ısrar edebilmesi için 3/5 çoğunlukla (330 oy) karar alması öngörülmüştür. Bu olanaklı değildir. Başkan bir siyasi partiden aday gösterilerek seçilmiş, muhtemelen o siyasi partinin lideri olan bir kişidir ve Başkan olarak seçilebildiğine göre, partisi de TBMM'deki en büyük partidir. Türkiye'deki siyasi parti geleneği, milletvekili adaylarının siyasi partilerce merkez yoklaması ile ve parti liderinin tercihleri doğrultusunda belirlendiği göz önüne alınırsa, Başkanın vetosunun geri çevrilmesi söz konusu olamaz. Bu durumda Başkan, Devletin ve yürütmenin başı olduğu gibi yasama organının da başında olan, yasama etkinliklerini etkili bir şekilde yönlendiren kişi olacaktır. Öte taraftan Başkana verilen Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yüksek Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin yarısını ve Cumhuriyet Başsavcısını seçme yetkisi, Başkanın yargıyı ve yargı kararlarını etkileyecek, yargıya etkili bir şekilde müdahale ederek yönlendirebilecek konuma getirmektedir.

Yargı

AKP önerisi yargı organının işlemesine ve yargı bağımsızlığına ilişkin herhangi bir düzenleme getirmemektir. Öneride yargı organına ilişkin olarak getirilen tek düzenleme Başkana verilen Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerinin yarısını ve Cumhuriyet Başsavcısını seçme yetkisidir. Başkanın yüksek mahkemelere ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna üye olarak atanacak kişileri nasıl ve kimler arasından seçeceğine ilişkin olarak AKP önerisinde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

AKP Önerisi ile Getirilmek İstenilen Sistem Başkanlık Sistemi mi?

Bu soruya olumlu yanıt vermek olanaklı değildir. Başkanlık sisteminde devletin ve yürütmenin başı olan Başkana geniş yetkiler verildiğinden, Başkanın bir tirana dönüşmemesi için iktidar gücünün kullanılmasının devletin kurumları arasında dağıtılması bir gerekliliktir. Bu nedenle başkanlık sisteminin olmazsa olmazı kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması ile iktidar gücünün kullanılması devletin kurumları arasında (yasama, yürütme ve yargı) dengeli bir şekilde dağıtılır ve fren-denge mekanizması ile devletin bir kurumunun diğerleri üzerinde egemenlik kurması engellenir. Dolayısıyla iktidar gücünün kamu yararı doğrultusunda etkili bir biçimde kullanılabilmesi için devletin kurumları aralarında uzlaşmak zorundadır. AKP önerisi değerlendirildiğinde, getirilmek istenilen sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesine yer verilmediği, iktidar gücünü kullanma yetkisinin devletin kurumları arasında dengeli bir biçimde dağıtılmadığı, tam tersine devletin ve yürütmenin başı olan Başkana olağanüstü yetkiler verildiği görülmektedir. Yürütmenin başı olan Başkana, TBMM'nin yasama etkinliklerini denetleyebilmesi için güçlü bir veto yetkisi verildiği gibi, Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerinin yarısını seçmek gibi bir yetki verilerek Başkanın yargı organını denetlemesine de olanak sağlanmıştır.

Burada üzerinde önemle durulması gereken bir başka konu ise AKP önerisinde Başkana verilen TBMM ve Başkanlık seçimlerinin yenilenmesi yetkisidir. Herhangi bir ön koşul belirtilmediği için Başkan ne zaman isterse seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir. Bu yetki, Başkanı TBMM ile olan ilişkilerde olağanüstü güçlü bir konuma getirmektedir. Buna karşılık AKP önerisinde, yasama organının yürütmeyi denetlemesine ilişkin olarak “Bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek”, ve “Milletlerarası antlaşmaların uygulanmasını uygun bulmak” dışında TBMM'ye herhangi bir yetki tanınmadığı görül-

mektedir. TC Anayasası Madde 87 ile TBMM'nin görevleri arasında sayılan Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek yetkisine AKP önerisinde yer verilmemiştir. Başkan, bakanları ve kamu görevlilerini istediği gibi atamak ve gerekli gördüğünde görevden almak yetkisine sahiptir.

Bu değerlendirmeler ışığında, AKP önerisi ile getirilmek istenilen sistemin başkanlık sistemi ile hiç bir ilgisinin bulunmadığı, önerinin amacının başkanlık sistemini getirmek olmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye'de başkanlık sistemi tartışmaları, Başbakan olarak aktif bir siyasi yaşamın içinde olan ve yürütme gücünü kullanan siyasi parti liderlerinin, devletin en yüksek makamı olan ancak parlamenter demokrasilerin bir gereği olarak daha çok sembolik yetkilerle donatılmış, dolayısıyla Başbakanlığa oranla pasif olan Cumhurbaşkanlığı makamına gelebilme özlemleri nedeniyle başlamıştır denilebilir. Başbakan olarak hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumlu olan siyasi parti liderleri, Devletin en yüksek ve en saygın makamına gelerek Devlet Başkanı (Cumhurbaşkanı) olmak istemekte, ancak Cumhurbaşkanlığının sınırlı yetkilerle donatılmış olması kendilerini tatmin etmemektedir. Bir başka deyişle, hem Cumhurbaşkanı olmak hem de Başbakanlık yetkilerine sahip olmak istemektedirler. Başkanlık sistemi tartışmalarının Türkiye gündemine taşınmasının, parlamenter sistemden Başkanlık sistemine geçilmesi isteminin, temel nedeninin siyasi parti liderlerinin bu özlemleri olduğu kanısındayız. Nitekim, altı yıl Başbakanlık yaptıktan sonra Cumhurbaşkanı olmak isteyen ve TBMM'de kendi partisinin oyları ile Cumhurbaşkanı seçilen Turgut Özal, aktif olarak siyasetin içinde olduğu ve icra yetkileri olan Başbakanlık makamından Cumhurbaşkanlığı makamına geldiğinde, Cumhurbaşkanlığının sınırlı yetkileri kendisini tatmin etmemiş ve Başkanlık Sistemi tartışmalarını Türkiye gündemine taşımak istemiştir. Benzer biçimde, bugün de AKP lideri Başbakan Tayyip Erdoğan, Cumhurbaşkanı olmak istemekte ancak Cumhurbaşkanlığı makamının sınırlı yetkilerini kendisi için yeterli görmemektedir. Başkanlık Sisteminin, AKP'nin Anayasa Uzlaşma Komisyonu'na verdiği öneri ile Türkiye gündemine taşınmasının temel nedeninin bu olduğu kanısındayız.

Parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçiş, Türkiye için çok ciddi bir yapısal değişimdir ve bu değişim bir başka ülkede (bir ileri demokratik sistemde) uygulanan yönetsel sistemi Türkiye'de uygulamaya koymayı amaçlamaktadır. Yönetsel sistem ile toplum arasında çok yakın bir ilişki, yoğun bir etkileşim

vardır ve bu etkileşim sonucu sistem çevrede hüküm süren değerlerden etkilenir. Bir ülkenin kültürel özelliklerini, toplumsal değerlerini yeterince incelemeyen bir yönetim yöntemini ithal etmek ve bir başka ülkede benzer bir çalışma yapmadan uygulamaya koymak ya da empoze etmek olumlu sonuçlar vermeyecektir (Polatoğlu, 2003, s. 76). Başkanlık Sistemini getirmeyi amaçlayan AKP önerisi formüle edilmeden önce böyle bir çalışmanın yapılmadığı anlaşılmaktadır. Böyle bir çalışma yapılmış olsaydı, kuvvetler ayrılığı ilkesinin başkanlık sisteminin temel dayanağı olduğu, fren-denge mekanizmasının Devletin bir kurumunun diğerleri üzerinde egemenlik kurmasını önlemek için benimsendiği, dar bölge seçim sisteminin ve partilerin adaylarını belirlemek için yaptığı ön seçimlerin parti liderliğinin parti üyeleri üzerinde baskı kurmasını önlediği açıkça görülecekti ve getirilmek istenilen sisteme, muhtemelen Başkanlık Sistemi değil bir başka ad verilmesi çabası içine girilecekti. Ancak daha önce de belirtildiği üzere, AKP önerisinin amacı başkanlık sisteminin getirilmesi değil, 2014 yılında yapılacak Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olarak doğrudan halkın oyları ile Cumhurbaşkanı seçilmek isteyen Başbakan Tayyip Erdoğan'ın, Cumhurbaşkanı seçildiğinde geniş yetkilere sahip olmasını sağlamaktır (2007 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesinin parlamenter sisteme uygun olup olmadığına ilişkin değerlendirmeler için bkz. Polatoğlu 2009, s. 45-49)

AKP önerisi kabul edilirse ortaya nasıl bir durum çıkacağına ilişkin senaryoyu şöyle özetlemek olanaklıdır. 2014 yılında Başkanlık ve milletvekili seçimleri birlikte yapılacaktır (AKP önerisi Madde 27). AKP, başkan adayı olarak Başbakan Tayyip Erdoğan'ı gösterecektir. AKP milletvekili adaylarını merkez yoklaması ile yani parti başkanı olan Başbakan Tayyip Erdoğan'ın kararı ile belirleyecektir. Seçimleri AKP'nin kazanması durumunda Tayyip Erdoğan Devlet Başkanı ve yürütmenin başı olacak, AKP de muhtemelen TBMM'deki çoğunluk partisi olacaktır. Bu durumda Başkan seçilen Tayyip Erdoğan, Devlet Başkanı ve yürütmenin başı olacağı gibi aynı zamanda TBMM'nin yasama etkinliklerini de etkili bir şekilde denetleyebilecektir. Denetleyebilecektir diyoruz çünkü, AKP'nin milletvekili adaylarının kimler olacağını AKP Genel Başkanı olan Tayyip Erdoğan belirlemiştir ve bir sonraki seçimlerde gene, şimdi Başkan seçilip daha da güçlenmiş olan, Tayyip Erdoğan belirleyecektir. Bu durumda TBMM'deki AKP milletvekilleri yeniden seçilebilmek istiyorlarsa, aynı zamanda partilerinin genel başkanı olan Başkan Tayyip Erdoğan'ın talimatları doğrultusunda davranmak zorunda kalacaklardır. Buna ek olarak, AKP önerisinde öngörülen, Başkan'ın kanunları yeniden görüşülmek üzere TBMM'ne gönderebilmesi yetkisi ve TBMM'nin kararında ısrar edebilmesi için 3/5 çoğunlukla karar alması zorunluluğu da göz önüne

alındığında, Devlet Başkanı ve yürütmenin başı olan Tayyip Erdoğan yasama organını da istediği gibi yönlendirebilecektir. Öte yandan, Başkana tanınan ve Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerinin yarısını seçmesini olanaklı kılan yetki, Başkanı yargı organını etkili bir şekilde denetleyecek konuma getirecektir. Bir başka deyişle, AKP önerisi kabul edildiği takdirde olağanüstü yetkilerle donatılmış ve devletin hiç bir kurumunun denetleyemeyeceği bir Başkan yaratılmış olacaktır. Bu durumda, TBMM Genel Kurul Salonunda, Başkanlık Kürsüsü'nün üzerine nakşedilmiş olan “Egemenlik Kayıtsız Şartsız Milletindir” ibaresi anlamını yitirmiş olacağından, bu ibarenin “Egemenlik Kayıtsız Şartsız Başkanındır” olarak değiştirilmesi, bu senaryoyu tamamlayacak son adım olacaktır.

KAYNAKÇA

Anayasa Uzlaşma Komisyonuna Sunulan AKP Önerisi. ismetberkan.blogspot.com

Federalist Papers, 9, 10, www.foundingfathers.info/federalistpapers/

Polatoğlu, Aykut. *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması* (Genişletilmiş 2. Baskı), Ankara: METU Press, 2003.

Polatoğlu, Aykut. *Türk Kamu Yönetimi: Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Lefkoşa. Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, 2009.

The United States Constitution. www.usconstitution.net/const.html