

Liberal Perspektif Analiz

Sayı: 3, Aralık 2016

BAŞKANLIK SİSTEMİ, LATİN AMERİKA TECRÜBESİ VE TÜRKİYE

Prof. Dr. Mustafa Erdoğan

Liberal Perspektif ANALİZ

Sayı: 3, Aralık 2016

BAŞKANLIK SİSTEMİ, LATİN AMERİKA TECRÜBESİ VE TÜRKİYE

Prof. Dr. Mustafa Erdoğan

© Prof. Dr. Mustafa Erdoğan

© Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2016

Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir ve Özgürlük Araştırmaları Derneği'nin kurumsal görüşünü yansıtmaz.

Prof. Dr. Mustafa Erdoğan

Mustafa Erdoğan, Ankara Hukuk Fakültesi mezunu. Aynı fakültede yüksek lisans ve doktorasını yaptı (1981-88).

İdari yargıda hâkim olarak çalışırken 1985 yılında, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde akademik mesleğe intisap etti. Erdoğan, 1991 yılında Anayasa Doçenti oldu, 1997 yılında Profesörlüğe yükseldi. 1997-98 akademik yılında Amerika'nın Virginia eyaletindeki George Mason Üniversitesinde Fulbright bursiyeri olarak araştırmalar yaptı. Anayasa Hukuku, Liberal siyaset teorisi, Adalet ve İnsan Hakları alanlarında çok sayıda kitap ve makale kaleme aldı.

Özgürlük Araştırmaları Derneği

Turgut Reis Caddesi, No: 15/4 Mebusevleri Çankaya - Ankara

0312 213 24 00

info@ozgurlukarastirmalari.com

ozgurlukarastirmalari ozgurlukar

Tasarım ve Dizgi:
Liber Plus



İÇİNDEKİLER

A. GİRİŞ	4
B. BAŞKANLIK SİSTEMİ NEDİR?	6
C. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN UYARLANABİLİRLİĞİ VE LATİN AMERİKA TECRÜBESİ	9
D. AMERİKA’NIN İSTİSNAÎ KONUMU VE BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE’YE UYARLANABİLİRLİĞİ	13
E. ARA SONUÇ	20
F. AKP’NİN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNERİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	21
1. Kuvvetler Ayrılığı Yerine Kuvvetler Birliği	23
2. Fren ve Denge Mekanizmalarının Yokluğu	27
G. SONUÇ	30
ATIF YAPILAN KAYNAKLAR	33
EKLER	35
Ek 1	36
Ek 2	37

A. GİRİŞ

Aşağı yukarı son kırk yıldır Türkiye'nin siyasî gündeminden hükümet sistemi tartışmaları hiç eksik olmadı. Bu tartışma 70'li yılların sonlarından bu yana, esas itibariyle, parlamentarizme karşı başkanlık veya yarı-başkanlık sistemi ekseninde gerçekleşti. Cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesini öngören 2007 tarihli Anayasa değişikliği her ne kadar o sıralar yaşanan bir "anayasa krizi"ne cevap olarak ortaya çıktıysa da, öteden beri yapılagelmekte olan sözkonusu tartışmaların bu değişikliğin gerçekleşmesi için elverişli bir zemin yarattığı da açıktır.

Böylece, 1982 Anayasasının zaten geleneksel parlamentarizmde alışılmadık ölçüde güçlendirmiş olduğu cumhurbaşkanı, 2014 yılında genel oyla yapılan ilk seçimden sonra siyasal sistemin kilit aktörü haline geldi. Mamafih, bu durumun, halk tarafından cumhurbaşkanlığına seçilen Recep Tayyip Erdoğan'ın kişiliğiyle yakından bağlantılı olduğunu da belirtmek gerek. Ne var ki, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın gönlünde yatanın bundan daha öte bir şey olduğu, 2010 Anayasa referandumunu takip eden yeni anayasa çalışmaları sırasında AKP'nin Uzlaşma Komisyonu'na sunduğu başkanlıkçı önerilerden belliydi.¹ Her ne kadar Cumhurbaşkanı Erdoğan ve partisi her vesileyle yapmaya çalıştıkları şeyin "başkanlık sistemi"ne geçmek olduğunu söylüyorsalar da; öyle anlaşılıyor ki, asıl hedefleri, merkezinde yer alan Başkanın bütün devlet organlarına vesayet ettiği bir siyasal sistemdir. Bu arada, devlet sistemini siyasî liderlik (devlet başkanlığı) etrafında örgütlemeye ilişkin bu düşüncenin İslâmî siyaset geleneğinde güçlü fikrî ve pratik temelleri olduğunu da hatırlamakta yarar var.

Öyle veya böyle, bugün karşı karşıya olduğumuz bu kritik durumun siyaset ve anayasa teorisi açısından ele alınıp analiz edilmesine ihtiyaç var. Bu analiz şu dört ayak üstünde ilerlemelidir. AKP'nin anayasa

1. Bu konuda bkz., Erdoğan 2013.

değişikliği yoluyla gerçekleştirmek istediği bu modelin gerçekten de bir «başkanlık sistemi» olup olmadığını anlamak için, ilk önce başkanlık hükümet sisteminin ne olduğunun aydınlatılması gerekmektedir. Bunu, başkanlık sisteminin genelleştirilebilir bir model olup olmadığına ilişkin güçlü bir fikir edinebilmek için, başta Latin Amerika olmak üzere, bu modelin ABD dışındaki ülkelerdeki performansının gözden geçirilmesi izlemelidir. Üçüncü olarak ele alınması gereken, Türkiye'nin sosyo-politik ve kültürel özellikleri ile kurumsal geleneklerinin başkanlık sisteminin başarılı bir şekilde işlemesi için uygun olup olmadığı konusudur. Son olarak, hâlihazırda gündemde olan AKP'nin anayasa değişikliği teklifinde öngörülen modelin başkanlık sistemi olup olmadığını ve bu teklifin anayasallaşması durumunda Türkiye'nin nasıl bir siyasî rejime sürükleneyeceği sorununu ele almak gerekmektedir.

B. BAŞKANLIK SİSTEMİ NEDİR?

Başkanlık sistemi, bilindiği gibi, bir “hükümet sistemi” modelidir. Hükümet sistemleri bize bir devlette, esas olarak, yasama ve yürütme fonksiyonlarının, bu fonksiyonlara karşılık gelen yetkilerin ve onları yerine getirecek olan organların nasıl organize edildiklerini ve bu organların birbirleriyle ilişkilerinin nasıl düzenlendiğini gösterirler. Anayasa ve siyaset teorisinde aşağı yukarı 1970’ler sonlarına kadar, başlıca üç hükümet sistemi modelinin var olduğu; bunların da parlamentarizm, başkanlık hükümeti ve meclis hükümeti sistemlerinden ibaret olduğu kabul edilirdi. Fransa’nın 5. Cumhuriyet (1958/62) Anayasasıyla kurulan parlamentarizm-başkanlık karması “yarı-başkanlık hükümeti” (Duverger 1980) adlı modelden sonra hükümet sistemleri tasnifi artık dörtlü yapılmaya başladı. Aslına bakılırsa, Sovyetik sistemlerin çökmesinden sonra, özellikle Doğu Avrupa ve Balkanlar ile dünyanın başka yerlerinde yapılan yeni anayasaların kurduğu hükümet sistemleri de göz önüne alınınca, bugün artık bu dörtlü tasnifin de dünya üstündeki çeşitliliği açıklamaya yeteceği şüphelidir.

Tekrar vurgulamak gerekir ki, başkanlık sistemi bir siyasî rejim tipi değil, bir “hükümet sistemi” modelidir. “Hükümet sistemi” ile “siyasî rejim” birbiriyle ilişkili olmakla beraber, bunlar ayrı kavramsal kategorilerdir. Siyasî rejim, bir devlet sistemine kendi ayrı kimliğini kazandıran ve devlet-yurttaş ilişkilerinin niteliğini belirleyen kurallar, pratikler, kurumlar ve fikirler bütünüdür. Bir rejimin kimlik veya niteliği, bu ilişkileri etkileyen –başta partiler, sendikalar ve diğer örgütlü gruplar olmak üzere- başka pek çok sivil ve siyasî aktör ile bunlar arasındaki ilişkilere de bağlı olarak şekillenir (Erdoğan 2015: 471).

Bu çerçevede kabaca üç siyasî rejim tipi ayırt edilebilir: liberal-demokratik rejimler, otoriter rejimler ve totaliter rejimler. Son zamanlarda yarı-demokratik ve yarı-otoriter olarak nitelenen -ve birçok alt türü olan- ara kategoriler hakkında da geniş bir literatür oluştu.² “Hükümet sistemi” ile “siyasî rejim”in ayrı kavramlar olmasının bir sonucu olarak, pratikte parlamenter hükümet sistemine sahip otoriter bir rejim olabileceği gibi, başkanlık hükümeti sistemi ile yönetilen demokratik bir rejim de var olabilir. Ayrıca, aralarındaki bu kavramsal farklılığa rağmen, başka sosyo-politik ve/veya sosyo-kültürel faktörlerle birleşmesi halinde, bir hükümet sistemi otoriter bir rejimin doğmasına katkıda bulunabilir veya demokratik bir rejim için avantaj sağlayabilir.

Bilindiği gibi, başkanlık hükümeti sistemi, kökeni ve istikrarlı performansı itibarıyla, tipik Amerikan sistemidir. Bu sistemin ayırt edici özel-

2. Bu konuda bkz. Erdoğan 2015: 481-484.

liği “kuvvetler ayrılığı”na dayanmasıdır. Bu ilke gereğince, yasama, yürütme ve yargı organları hem oluşumları hem de işlevleri bakımından birbirinden tamamen ayrılmıştır. Montesquieu’den bu yana, kuvvetler ayrılığının, bütün devlet yetkilerinin tek bir elde toplanmasını (güç terküzünü) önleyerek siyasî özgürlüğü garanti etmeye hizmet edeceği varsayılır. Amerikan anayasasının yapıcılarında James Madison bu görüşü şu şekilde ifade etmiştir: “Yasama, yürütme ve yargının, yani bütün yetkilerin -ister bir, ister birkaç, isterse birçok kişiden oluşan- aynı ellerde toplanması, bunlar ister ırsî, ister kendi-kendini atamış, isterse seçimle gelmiş olsunlar, (bu) pekâlâ istibdadın tanımı olarak adlandırılabilir.”³ Bu arada, yargı esas itibarıyla politik bir organ olmadığı için, başkanlık hükümeti sisteminin tanımı bakımından asıl önemli olan yasama ile yürütmenin ayrılığıdır. Bununla beraber, yargının konumu, yani onun yasama ve yürütmeden ayrı olup olmadığı siyasî rejimin niteliğini belirlemede çok önemli olabilir.

Başkanlık sistemi adını, devlet teşkilâtı içinde yürütme organı konumunda olan “başkan”dan alır. Amerikan anayasasını başkanlıkçı yapan şey, yürütmenin halk tarafından seçilmesi ve görevde kalmak için yasanın güvenine ihtiyaç duymamasıdır (Cheibub & Elkins & Ginsburg 2011: 8-9). Giovanni Sartori (1994: 83-84), başkanlık sisteminin başlıca tanımlayıcı özelliklerini şu şekilde belirtmektedir: (1) **Devlet başkanının doğrudan veya yarı-doğrudan bir şekilde halk tarafından seçilmesi**, (2) **Yürütmeyi başkanın yönetmesi**, (3) **Başkanın sabit görev süresi boyunca görevden alınamaması**.⁴ Başkanın kararname çıkarma yetkisine sahip olup olmamasının başkanlık sisteminin tanımı için şart olduğu konusunda ise görüş birliği yoktur. Amerikan Anayasasında Başkana açıkça böyle bir yetki verilmemiş olmasına rağmen, bir yazar (Carey 2005: 92) Başkanın genel kural koyma (law-making) yetkisini sistemin tanımlayıcı unsurları arasında sayarken, başka bazı yazarlar (Cheibub & Elkins & Ginsburg 2011: 8-9) başkanlık sisteminde Başkanın kararname çıkarma yetkisine sahip olmadığını belirtmektedirler. Buna karşılık, Latin Amerikan başkanlık sistemlerinin çoğunda yürütmenin kararname yetkileri hep var olmuş, hatta 20. yüzyılda bu genel kural haline gelmiştir (Cheibub & Elkins & Ginsburg 2011: 8-9).

Bu unsurlara, başkanlık hükümetinin tipik örneği olan ABD’de karşımıza

3. The Federalist No. 47; <http://oll.libertyfund.org/titles/carey-the-federalist-gideon-ed>

4. Başka bir yazar aynı unsurları daha farklı bir anlatımla vermiştir (Carey 2005: 91-92): (1) Yürütmenin başı (Başkan) halk tarafından seçilir, (2) Başkanın ve yasama organının görev süreleri sabittir ve birbirlerinin güvenine bağlı değildir, (3) Hükümetin kimlerden oluşacağını belirlemek ve onu yönetmek yetkisi seçilmiş Başkana aittir.

Özgür bir toplum için...



Yasama, yürütme ve yargı bölümlerinin birbiriyle tamamen bağlantısız olması gerekmez. ... (B)u bölümler, her birine diğerleri üzerinde anayasal kontrol verecek şekilde, bir ölçüde birbiriyle bağlantılı ve ilişkili hale getirilmedikleri sürece, özgür bir yönetim için esas olan derecede bir ayrılık pratikte hiçbir zaman gereği gibi/gereğince sürdürülemez.

çıkan “frenler ve dengeler” (checks and balances) mekanizmasını da ekleyebiliriz. “Frenler ve dengeler” mekanizmasını başkanlık sisteminin ayrılmaz bir unsuru sayan James Madison bunun arkasında yatan fikri şu şekilde ifade etmektedir: “Yasama, yürütme ve yargı bölümlerinin birbiriyle tamamen bağlantısız olması gerekmez. ... (B)u bölümler, her birine diğerleri üzerinde anayasal kontrol verecek şekilde, bir ölçüde birbiriyle bağlantılı ve ilişkili hale getirilmedikleri sürece, özgür bir yönetim için esas olan derecede bir ayrılık pratikte hiçbir zaman gereği gibi/gereğince sürdürülemez.”⁵

Amerikan sisteminde yer alan frenler ve dengeler mekanizmasının temel amacı, hükümet sistemi içinde kuvvetlerin birbirini dengelemesi yoluyla otoriter ve keyfî bir yönetim ihtimalini azaltmaktır. Fakat bu mekanizma aynı zamanda her bir kuvvetin diğerlerinin işlevine bir ölçüde katılmasını da sağlamayı amaçlar. Frenler ve dengeler sisteminin bu “katılımcı” yanının devlet yönetiminde işbirliği ve koordinasyon ihtiyacıyla ilgili olduğu söylenebilir. Başkanın birçok atamasının Senato’nun onayına tâbi olması, başkanın yürütme bütçesinin Kongre’nin onayına bağlı olması, başkanın Kongre tarafından azli ve Senato’nun başkanın yaptığı antlaşmaları onaylaması Kongre’nin başkan üzerindeki fren ve denge araçları arasında yer almaktadır. Başkanın Kongre üzerindeki fren ve denge araçlarına bazı örnekler arasında ise başkanın Kongreye kanun tavsiye etmesi, başkanın Kongre’den geçen kanunları veto edebilmesi, başkanın Kongreyi olağanüstü toplantıya çağırabilmesi sayılabilir.⁶

5. Buna karşılık, çağdaşlarımızdan Giovanni Sartori (1994: 87), Madison’ın aksine frenler ve dengeler mekanizmasını başkanlık sisteminin ayırt edici bir özelliği olarak görmemektedir.

6. Daha fazla ayrıntı için bkz. Grant 1991: 22-24.

C. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN UYARLANABİLİRLİĞİ VE LATİN AMERİKA TECRÜBESİ

Dünyanın bugünkü manzarasına hükümet sistemleri açısından bakıldığında edinilecek ilk izlenim şudur: Saf parlamenter olan demokrasiler nispeten zengin ve siyaseten istikrarlı olan OECD ülkeleri arasında toplanmışken, başkanlık sistemi ve karma sistemler ise nispeten yeni demokrasiler ile baskın özellikleri siyasî ve anayasal istikrarsızlık olan ülkeler arasında daha yaygındır. Nitekim 2002 yılı itibariyle, başkanlık sistemiyle (veya başkancı sistemle) yönetilen ülkeler içinde ise Arjantin, Brezilya, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolombiya, Kosta Rika, Meksika, Nikaragua, Paraguay, Uruguay, Venezuela gibi Latin Amerika ülkeleri başı çekmektedir (Carey 2005: 92-93). Bu durum karşısında, karşılaştırmalı hükümet ve siyaset araştırmacılarının çoğu, başkanlık sisteminin başarılı işleyişinin aşağı yukarı ABD'yle sınırlı olduğu ve başka ülkelerde bu sistemin demokratik istikrar getirme ihtimalinin hemen hemen hiç bulunmadığı sonucuna varmışlardır. Gerçekten de, başta Latin Amerika'da olmak üzere, başkanlık sistemini taklit etme çabaları orta ve uzun dönemde genellikle başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Bu durum nasıl açıklanabilir? Bunun görünüşte iki nedeni var: Ya taklitçi ülkeler bu sistemin bazı unsurlarını bilerek almamış ve hatta ona başkanlık sisteminin mantığına aykırı eklemeler yapmışlardır, ya da aktarılmış ülkelerde bu modelin içine yerleştiği sosyal-siyasî bağlam veya "çevre şartları" sistemin başarılı işlemesi için uygun değildir. Aslına bakılırsa, çoğu zaman bu ihtimallerin ikisi de bir arada olmakla beraber, literatürde şimdiye kadar daha çok ikinci ihtimale vurgu yapılagelmiştir. Başkanlık sisteminin dezavantajları konusunda kesin olan Juan Linz ise başkanlık sisteminin doğası gereği -yapısal özelliklerinden dolayı- istikrarlı bir demokrasiyle bağdaşmasının zor olduğu görüşündedirler. Linz ve takipçilerine göre, ABD örneği tamamen istisnai ve özel bir durum teşkil etmektedir ve dolayısıyla genelleştirilemez. Bu görüş açısından sorun şöyle görünmektedir: Başkanlık hükümeti modelinin ABD'de demokratik istikrarı sağlamasını mümkün kılan şey, bu ülkeye özgü ve başka toplumlarda eksik olan bazı şartların varlığıdır; tersinden söylersek, bu şartların başka ülkelerde var olmaması oralarda demokratik ve istikrarlı bir başkanlık sistemi ihtimalini zayıflatmaktadır.

Juan Linz'e göre, başkanlık sistemi, yürütme ile yasama arasında çıkabilecek çatışmaları çözecek herhangi bir mekanizma öngörmediği için kurumlar arasında gerilimi tetikleme eğilimindedir. Ne başkanlar uzlaşmaya yanaşmayan meclisleri feshedebilirler, ne de meclisler güvensizlik oyuyla yürütmeyi görevden düşürebilirler. Bu seçenezsizlik, söz konusu



Bu durum karşısında, karşılaştırmalı hükümet ve siyaset araştırmacılarının çoğu, başkanlık sisteminin başarılı işleyişinin aşağı yukarı ABD'yle sınırlı olduğu ve başka ülkelerde bu sistemin demokratik istikrar getirme ihtimalinin hemen hemen hiç bulunmadığı sonucuna varmışlardır.

Özgür
bir toplum
için...

Özgür bir toplum için...

gerilim veya çatışma durumunda taraflardan birini anayasa dışı seçenekler aramaya yöneltebilir ki bu da başkanlık demokrasisinin istikrarını tehlikeye atar (Carey 2005: 94). Başkanlık sisteminde gerilimi besleyen yapısal bir unsur ikili meşruluktur. Yani, hem başkan hem de parlamento yetkilerini doğrudan doğruya halktan aldıkları için, izlenecek siyaset konusunda uzlaşmaktan çok çatışmaya meylederler. Bu da tarafların siyaseti “sıfır-toplamlı” bir oyun olarak görmelerini teşvik eder, yani her bir taraf kazananın her şeyi alması için mücadele eder. Linz de bu tezi ni, esas itibarıyla, yüksek derecede istikrarsızlık yaşayan ve hemen hemen bütün rejimlerin başkanlık olduğu Latin Amerika’nın tecrübesine dayandırmıştır (Garner & Ferdinand & Lawson 2012: 251-52). 1960’lar ve 1970’lerde bazı Latin Amerika demokrasilerinin çökmesi başkanlık sisteminin başarısızlığına ilişkin bu tezi doğrular görünmektedir. Nitekim 1964’te Brezilya’da, 1968’de Peru’da, 1973 Şili’de, 1975’te Uruguay’da ve 1976’da Arjantin’de yasama-yürütme çatışmaları uzun dönemli otoriter yönetimleri dayatan askerî müdahaleleri getirdi. Doksanlı yıllarda başka yazarlar tarafından yapılan hem tekil ülkeler hakkındaki hem de karşılaştırmalı birçok araştırma bu tezi desteklemiştir (Carey 2005: 95).

Özbudun’un anlatımıyla, başkanlıkla yönetilen “Latin Amerika ülkelerinin hemen hepsinde demokratik süreçler, ya askerî darbeler ya da Juan Peron, Alberto Fujimori, Hugo Chavez gibi liderlerin popülist otoriter yönetimleriyle kesintiye uğramıştır. Güney Amerika’nın dört önemli ülkesi (Brezilya, Arjantin, Şili ve Uruguay) yakın geçmişte uzun süreli askerî diktatörlüklere sahne olmuştur. Uzunca bir dönem nispeten istikrarlı bir demokrasiyi sürdürmüş olan Venezuela, yakın geçmişte Hugo Chavez liderliğinde bir popülist otoriterizme savrulmuştur. Latin Amerika’nın diğer bir önemli ülkesi olan Meksika, yüzyıla yakın bir hegemonyacı tek-parti (Devrimci Kurumlar Partisi, PRI) yönetiminden ancak yakın zamanlarda yarışmacı bir rejime geçebilmiştir.” Her ne kadar 1990’lardan itibaren Latin Amerika’da askerî yönetimler dönemi kapanmış görünse de, buralarda demokratik başkanlık demokrasilerinin pekiştiğini söylemek için henüz vakit erkendir (Özbudun 2015: 10) Görünüşe göre bu yargının tek istisnası, 1948 yılından bu yana kesintisiz bir şekilde demokrasiyle yönetilen Kosta Rika’dır (Lane 2011: 32).

Buna karşılık, Jose A. Cheibub’a göre (2007), başkanlık sistemlerinin parlamenter rejimlerden daha az istikrarlı olmalarının nedeni hükümet biçimlerinin farklı olması değil, onların içinde işledikleri siyasî bağlamlardır. Daha açık bir anlatımla, parlamenter demokrasilerin başkanlık demokrasilerinden daha istikrarlı oldukları evet doğrudur, ama bu istikrarsızlığa sebep olan bizatihi başkanlığın yarattığı müşevvikler değildir. Başkanlık demokrasileri, sistemik-yapısal nedenlerle, yani bunların



**Başkanlık-
la yönetilen
“Latin Ameri-
ka ülkelerinin
hemen hep-
sinde demok-
ratik süreçler,
ya askerî dar-
beler ya da
Juan Peron,
Alberto Fu-
jimori, Hugo
Chavez gibi
liderlerin po-
pülist otoriter
yönetimleriyle
kesintiye
uğramıştır.**

kurumları siyasî aktörleri anayasa-dışı çözümler aramaya zorladıkları için başarısız olmazlar. Muhtemeldir ki sorun daha ziyade çatışmaların kendisindedir, bu çatışmaları sadece başkanlık sistemi içinde değil başka herhangi bir kurumsal çerçeve içinde de uzlaştırmak zordur. Latin Amerika'da askerî otoriteryen rejimlerin yerini demokratik başkanlık rejimlerinin alması yönünde bir eğilim vardır, ama bunun nedeni tercih edilen hükümet sisteminden ziyade bu ülkelerin yaşadıkları otorite krizidir (Garner & Ferdinand & Lawson 2012: 251-52).

Latin Amerika ülkelerinde ayrıca düşük refah düzeyi ve yaygın yoksulluk, demokratik siyasal kültürün zayıflığı ve kutuplaşmış siyaset gibi yerel (yani, sistemik olmayan) etkenler, demokrasinin sürdürülebilirliği üzerinde, muhtemelen hükümet sisteminden daha fazla etkili olmuştur. Bununla birlikte Başkanlık Sistemi'nin de, yasama-yürütme krizlerini çözebilecek mekanizmalardan yoksunluğu, başarısız bir başkan görev süresi sırasında görevden uzaklaştırılabilecek esneklikten mahrum olması, siyasal mücadelenin sıfır toplamlı bir oyuna dönüşerek kızılaşması ve kutuplaşması gibi nedenlerle, bu sonuca katkıda bulunduğu" da (Özbudun 2015: 4) söylenebilir.

Öte yandan, Latin Amerika'yla ilgili kimi örneklerde sorunun bir kaynağının da, yukarıda işaret edildiği gibi, başkanlık sisteminin yapısal bütünlüğünün bozularak aktarılmış olması olabilir. Meselâ, birçok Latin Amerikan başkanlık sistemleri başkana yasama organını feshetme yetkisi tanımıştır ki (Cheibub & Elkins & Ginsburg 2011: 11), bunun başkanlık sisteminin prototipiyle bağdaşmadığı açıktır.

Latin Amerikan başkanlık sistemlerinin çoğunda dikkat çeken daha belirgin bir özellik, yürütmenin güçlü kararname yetkilerine sahip olmasıdır. Örnek olarak, Brezilya, Kolombiya ve Arjantin'de başkanın çıkardığı kararname geçicidir, hemen yürürlüğe girer ama meclisin onayına tabidir. Ekvator'da başkan «acil» (urgent) konularda kararname çıkarabilir, eğer Kongre 15 gün içinde hareketsiz kalırsa kararname kanunlaşır (Carey 2005: 104). Latin Amerika ülkelerinde başkanlar zaman zaman yasama organını devre dışı bırakarak ülkeyi kanun gücündeki kararnamelerle yönetmektedirler ki bu da başkanın elinde aşırı güç toplanmasına yol açmaktadır (Özbudun 2015: 3-4).

Yürütmenin veto ve yasama sürecini başlatma yetkileri bakımından da benzer bir durum söz konusudur. Keza, anayasa değişikliği önerme yetkisi 19. yy.da çok az ülkede varken, 1979 sonrasında Latin Amerikan anayasalarının % 90'ı yürütmeye anayasa değişikliği önerme yetkisi vermiştir. İşte Başkana verdikleri bu güçlü kural-koyma (law-making) yetkileri nedeniyle Latin Amerikan modeli, başkanlık sisteminin ayrı bir türünü

Özgür bir toplum için...

temsil etmektedir. Kural-koyma yetkilerinden kastedilen olağanüstü hal ilânı, kararname (kanun gücünde bağlayıcı kurallar koyma) çıkarma ve anayasa değişikliği ve yasa önerme yetkileridir. Sonuç olarak, Latin Amerikan başkanlığını Amerikan prototipinden ayıran nokta, başkanın olağanüstü yönetim ve kural-koyma konularında geniş yetkilerine sahip olmasıdır (Cheibub & Elkins & Ginsburg 2011: 12, 14, 24).⁷

7. Aynı yönde, Sartori 1994: 93.

D. AMERİKA'NIN İSTİSNAİ KONUMU VE BAŞKANLIK SİSTEMİNİN TÜRKİYE'YE UYARLANABİLİRLİĞİ

Başkanlık sisteminin demokratik istikrar içinde uzun bir geçmişe sahip olduğu Amerika Birleşik Devletleri birçok bakımdan özel bir ülke ve halktır. Başkanlık sisteminin bu ülkede görünüşteki istisnaî başarısının ABD'nin söz konusu kendine özgü şartlarıyla yakın bir ilişkisi olsa gerektir. Tarihsel olarak "Amerika", merkezî otoritenin veya devletin neredeyse "tabiat hali" şartlarından yavaş yavaş doğup evrimleştiği bir yerdir. Başka bir ifadeyle, burada devlet aşağıdan yukarıya bir şekilde ve tedricen ortaya çıkmıştır. Aynı nedenle, Tocqueville'in daha 1850'lerde gözlediği gibi, Amerika'da güçlü bir sivil toplum geleneği vardır. Toplumda kendi ortak işlerini görmek üzere örgütlenme ve birlikte iş yapma becerisi ("art of association") gelişmiştir. Bugünkü ABD'yi kuran halk, "oralarda bir yerde" kendisine hükmedecek, kurumlaşmış üstün bir otorite fikrine baştan beri kuşkuyla bakmıştır. Siyasî kurumlarını oluştururken de Amerikalıların temel kaygısı, "zorunlu bir kötülük" olarak gördükleri devletin alanını ve hacmini alabildiğine küçük tutmak ve böylelikle despotik yönetim ihtimalinin önüne geçmek idi. Devlet denen "kötülüğe" katlanmayı "zorunlu" kılan tek neden ise, Amerikalılara göre, bireylerin devletten önce zaten sahip oldukları doğal haklarının korunmasına olan ihtiyacı.

Onun içindir ki, bağımsızlık ilânını takiben Amerikalıların oluşturdukları ilk merkezî otorite devlet bile değildi. Nitekim halen yürürlükte olan 1787 Anayasasından önce Amerikalıların kurdukları ilk siyasî otorite, tek organı "Kongre" olan -yani, yürütmesi olmayan- bir Konfederasyon idi. Gerçi daha sonra 1787 Anayasasıyla "Amerika Birleşik Devletleri" adı altında merkezî bir devlet kurdular ama orda da temel hareket noktasını "sınırlı devlet" fikri oluşturuyordu. Bu düşünceyle, Amerika'nın "kurucu ataları" (founding fathers), Madison'dan yukarıda aktardığım ifadede görüldüğü gibi, istibdad tehlikesini bertaraf etmek üzere, devleti kuvvetler ayrılığı temeli üstüne kurdular. "Kurucu atalar" bu konuda o kadar kararlıydılar ki, güçlerin tek elde toplanmasını önleyebilmek için bu işlevsel (veya yatay) kuvvetler ayrılığının yeterli olmayacağı düşünceyle, devlet içinde otoriteyi dikey olarak da dağıtmayı, yani federalizmi tercih ettiler. Üstelik, bu adem-i merkezî, gevşek siyasî birlik içindeki birincil aktörün merkezî devlet değil, eyaletler -kurucu devletçikler- olmasını istediler. Kısaca, daha pek çok yazar ve düşünür yanında, Harold Laski'nin (1992: 75-76) de dediği gibi, ABD'de başkanlık sistemi "zayıf hükümet"e olan inanç üzerine kurulmuştur.

Bu sistemde, dışarıdan bakıldığında güçlüymüş gibi görünen seçilmiş Başkanın sanıldığı kadar güçlü olmamasını ve dolayısıyla despotlaşa-

Özgür bir toplum için...

mamasını sağlayan dinamikler arasında, kuvvetler ayrılığı ve “frenler ve dengeler” mekanizması gibi kurumsal tercihlerin yanında, “anayasa-dışı” olarak adlandırılabilir olan etkenlerin de önemli bir yeri vardır (Sartori 1994: 89). Bu dinamiklerin başında ABD’nin tarihsel-kültürel arka planı gelmektedir. Aynı zamanda Amerika’da “sınırlı devlet”in de zeminini oluşturan bu faktörlerin sosyolojik karşılığını ise güçlü ve özerk bir sivil toplumun varlığı oluşturmaktadır. Harry Kantor’un Latin Amerika başkancı sistemlerinde başkanın gücünü sınırlamak için gerekli gördüğü tedbirler arasında saydığı “başka iktidar merkezleri kurmak” da aynı noktaya işaret etmektedir. Bunu, sivil toplumu güçlendirmek olarak yeniden kavramlaştırabiliriz. Yazarın bununla kastettiği, siyasî partiler, sendikalar, işveren örgütleri ve muhtelif çıkar gruplarıyla birlikte, güçlü örgütlü sivil-siyasal yapılardır. Kantor’un yönetimin gücünü sınırlamak için gerekli olduğunu düşündükleri arasında tarafsız bir bürokrasinin oluşturulması ve iktidarın temelini yerelleştirilmesi de yer almaktadır. Yazara göre, bu tedbirler başkanın/yönetimin yetkisini sınırlamak suretiyle sistemin demokratik işleyişini mümkün kılacaktır (Kantor 1992: 109-110).

Amerika örneğinde, devlet yetkilerinin anayasayla hem yatay hem de dikey olarak dağıtılmış ve devletin işlevsel olarak da sınırlanmış olmasının, güçlerin başkanda toplanmasını önlemede elbette hatırı sayılır bir rolü vardır. Yine de bu sistemde başkan -daha temelde devleti- zayıflatan başka etkenlerin var olduğunu unutmamak gerekir. Her şeyden önce, bir yandan federal yapılanma, öte yandan tarihsel olarak devletin “aşağıdan yukarıya” bir şekilde oluşmuş olması, Amerikan siyasetinde yerelliğin hâkim olmasını sağlamaktadır. Bu, kısaca, siyasî faaliyetin esas olarak yerel (eyalet ve mahallî idareler) düzey(in)de gerçekleşmesi demektir. Bu durum yurttaş taleplerinin nispeten az bir kısmının, başında Başkanın olduğu merkezî (federal) devlete yönelmesini sağlamaktadır. Amerikan sisteminin anayasa sayesinde olmaktan ziyade anayasaya rağmen işlediğini belirten Sartori de “yerel-merkezli siyaset”i bunu mümkün kılan faktörler arasında saymıştır. Yine Sartori’ye göre, Amerika’da siyasetin ilkeler temelinde yapılmaması ile partilerin zayıf ve disiplinsiz olması da Amerikan sisteminin işlemlerini sağlayan “anayasa-dışı” etkenler arasındadır (Sartori 1994: 89). Yazarın siyasetin ilkeler temelinde yapılmamasından kastettiği, partiler arasında keskin ideolojik saflaşmaların olmamasının partileri birbirine yaklaştırması ve Amerikalıların ideolojik olmaktan çok pragmatik davranma eğiliminde olmalarıdır.

Zayıf ve disiplinsiz partilerin ABD’de başkanlık sisteminin işleyişini kolaylaştırdığı da yaygın bir gözlemdir. Bununla beraber, Sartori disiplin-

“

Zayıf ve disiplinsiz partilerin ABD’de başkanlık sisteminin işleyişini kolaylaştırdığı da yaygın bir gözlemdir.

siz partilerin başkanlık sisteminin işleyişini kolaylaştırdıkları iddiasının genelleştirilemeyeceğini belirtmektedir (Sartori 1994: 177). Birçok yazar ayrıca başkanlık sisteminin başarısı için iki-partili sistemi de gerekli görmektedir. Scott Mainwaring bu iddiayı daha da ileri götürerek, iki partililiğin sadece Amerikan başkanlığı için değil, genel olarak başkanlık sistemlerinin işlemesi için şart olduğunu, çok-partili siyasî yapının ise başkanlık sistemlerinin tipik problemlerini azdırdıklarını iddia etmektedir.⁸ Ona göre, istikrarlı birçok-partili ve istikrarlı başkanlık demokrasisi imkânsız değilse de iki-partili demokratik başkanlıktan daha zordur (Mainwaring 1992: 116). Sartori de başkanlık sistemlerinin iki-partili yapıyla, çok partililikle olduğundan daha iyi işlemesinin muhtemel olduğunu kabul etmektedir (Sartori 1994: 177).

Yukarıda, başkanlık hükümeti sisteminin geliştirilebilir (ihraç edilebilir) olmaktan çok, ABD'nin -çoğu tarihsel-kültürel nitelikte olan- kendi özel şartlarında kabaca başarılı bir şekilde işleyebilen bir model olduğunu dile getirdim. "Başarılı"dan kastettiğim, sadece kurumsal yapı ve mekanizmaların işleyebilirliği değildir; bununla modelin demokratik bir rejim içinde işleyebilirliğini kastediyorum. Onun için, Türkiye'nin bir demokrasi olarak kalmak istediği varsayımı altında, eğer kuvvetler ayrılığı ve denge-denetim mekanizmalarıyla birlikte bu sistemin Türkiye'de de işlemesini istiyorsak, o zaman ilk önce yapmamız gereken, bu kurumsal modeli destekleyen Amerika'ya özgü anayasa-dışı etkenlerin Türkiye'de ne ölçüde var olduğunu araştırmaktır.

(1) ABD'de başkanlık sisteminin başarısı, en başta, devlet-toplum ilişkileri bağlamında ele alınabilecek kimi faktörlere bağlıdır. Bunların başında, Amerika'da devlet değil de toplum-merkezli bir siyasî birlik tasavvurunun hâkim olması gelmektedir. Bunun böyle olması yukarıda işaret ettiğimiz gibi bu ülkede devletin aşağıdan yukarıya bir şekilde ortaya çıkmış olmasıdır, Amerika'da devleti toplum kurmuştur. Bu tarihsel süreç Amerika'nın kültürel yapısıyla ve entelektüel geleneğiyle de tutarlıdır. Hem bu kültürde hem de ABD'nin kuruluş belgelerinde toplumun kurucu özneleri olana bireylerin devletten önce birtakım doğal haklara sahip oldukları kabul edilir.

Türkiye'de ise devlet-merkezli bir siyasî tasavvur ve gelenek söz konusudur. Toplum varlığını devlete borçludur, çünkü toplumu kuran devlettir. Bu kültürde devlete karşı doğal haklara sahip bireyler fikrine yer yoktur. Toplum "cemiyet" olmaktan çok "cemaat" olarak kavranır. Onun için, Türkiye birey yerine komünite, özgürlük yerine otorite, hak yerine ödev, sorgulama yerine itaate dayanan bir kültürel ve fikrî iklime sahiptir.



Türkiye birey yerine komünite, özgürlük yerine otorite, hak yerine ödev, sorgulama yerine itaate dayanan bir kültürel ve fikrî iklime sahiptir.

8. Mainwaring 1993: 1222-223'den naklen, Sartori 1994: 176



Devletten bağımsız bir hak ve hukuk tasavvuru hemen hemen yoktur; aksine genellikle “haklar” birer devlet bağıışı olarak görülürler. Bütün bu özellikler kolektivite adına söz söyleme ve buyurma konumunda olan kişi veya kişilerin iktidarının sorgulanamazlığıyla sonuçlanır.

(2) Devlet-toplum ilişkileriyle ilgili başka bir nokta otoriteye bakış konusudur. Tipik bir Amerikalı devlete kuşkuyla bakar; devleti hayırhah bir kurum olarak değil de, zorunlu bir kötülük olarak görür. Onun için Amerikalılar devletin faaliyet alanının alabildiğine sınırlı olmasından yanadırlar; devletin, bireylerin devlet öncesinde var olan doğal haklarını korumak ve hukuk yoluyla adaleti sağlamanın pek fazla ötesine geçmesini istemezler.

Türkiye bu bakımdan da Amerika’dan çok farklıdır. Ortalama bir Türkiyelinin otoriteden ve devletten kuşku duymak için bir nedeni yoktur. Onun zihninde devlet özünde iyidir; “kötü” olan devlet değil, onu yöneten kişilerdir. Devlet özünde hayırhah bir kurumdur ve toplumun velinimetidir. Buna bağlı olarak, Türkiye’de “sınırlı devlet” fikrinin de ne tarihsel ne de kültürel bir dayanağı vardır. Aksine devlet toplumun kaderinden sorumludur; toplumun iyiliği de kötülüğü de, refahı da sefaleti de devlete bağlıdır.

(3) Amerika’da güçlü ve özerk sivil toplumun varlığı tarihsel bir veridir. Orada devlet “aşağıdan yukarıya” kurulmuş olduğu gibi, “aşağıdan yukarıya” denetlenir de. Bu denetim, esas olarak, toplumun kendi işlerini yine kendisinin yönetmesi için bir araya gelip organize olabilmesi sayesinde mümkün olmaktadır. Devlet ayrıca eyaletler tarafından da frenlenir. Örgütlü sivil toplumun varlığı aynı zamanda devlete düşen “kamusal işler” payının azalması, yani devletin faaliyet konusu bakımından sınırlandırılması da demektir. ABD’de siyasî partiler, sendikalar, işveren örgütleri, kiliseler ve muhtelif dava ve çıkar gruplarını içine alan sivil-siyasal örgütlerin ve medyanın varlığı devlet üzerinde etkili bir denetim işlevi görmektedir. Özgür ve bağımsız medya Amerikan demokrasisinin yapı taşlarındandır.

Aynı perspektif açısından Türkiye’ye baktığımızda ise manzara çok farklıdır. Yukarıda işaret edilen devlet-merkezli tarihsel ve kültürel yapısı nedeniyle Türkiye’de devletten bağımsız, kendi ayakları üstünde durabilen ve gerektiğinde devlete meydan okuyacak bir sivil toplum geleneği yoktur. Örgütlenme, birlikte iş yapma ve kamusal duyarlılık Türkiye toplumunda çok zayıftır. Dahası, Türkiye’de devlet desteğindeki korporatist düşüncenin gücü, «sivil toplum örgütleri» denen oluşumların devletin uzantısı olarak ortaya çıkmasını sağlamakta veya bunların zamanla devlete eklemlenmelerine («devlet işbirlikçisi» haline gelme-

lerine) yol açmaktadır. Ayrıca, Türkiye’de medya halkın kamu işlerinin gidişatı hakkında doğru bilgi edinmesine ve uyanık bir kamuoyunun oluşmasına hizmet edecek bir özelliğe sahip değildir. Öteden beri hiçbir zaman devlete mesafeli duramamış olan medya son yıllarda tamamen siyasî iktidara bağımlı hale gelmiş ve daha önce sahip olduğu çok mütevazı ölçülerdeki çeşitliliğini de yitirmiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de devleti frenleyebileceğini umabileceğimiz bir sivil toplum canlılığından ve medya denetiminden söz edemeyiz.

(4) ABD’de başkanlık sisteminin nispi başarısını mümkün kılan faktörlerden biri de, elbette tarihsel arka planı sayesinde, devlet örgütünün adem-i merkezîyetçi yapısıdır. Amerikan federalizmi devlet iktidarının eyaletler ve mahallî idareler düzeyinde yerleşmesini sağlayarak, merkezde -dolayısıyla başkanda- aşırı güç toplanmasını önlemektedir. Ergun Özbudun’un (2015: 3) dediği gibi, “ABD’nin federal yapısı, birçok temel kamu hizmetinin federe devletler veya yerel yönetimler düzeyinde görülmesi anlamına gelir ve federal devlet düzeyindeki kilitlenmelerin vahametini nispeten azaltır.” Eyaletlerin varlığı aynı zamanda merkez üzerinde bir fren etkisi yapmaktadır. Tersinden söylersek, siyasetin esas olarak merkezde yoğunlaştığı ve yerel odaklı siyasetin sistem içinde dikkate değer bir yer tutmadığı ülkelerde başkanlık sisteminin kişisel iktidarın yolunu açması kuvvetli bir ihtimaldir. Türkiye’nin devlet yapısı da hem üniterdir hem de aşırı merkezîyetçidir. Yerel siyasetin genel siyaset üzerinde etkisi olması bir yana, burada yerel siyaset aslında “siyaset” bile değildir ve merkezin bir uzantısından ibarettir. Başka bir ifadeyle, Türkiye’de aslında “local government” (mahallî hükümet) yoktur.

(5) Siyasî partilerin yapısı bakımından da ABD ile Türkiye arasında önemli farklar vardır. Amerikan başkanlık sisteminde örgütsel tutarlılığı (cohesion) zayıf ve disiplinsiz partilerin varlığı, bu ülkede resmî “kuvvetler ayrılığı”na rağmen devlet yönetiminde koordinasyon ve işbirliğini kolaylaştıran “anayasa-dışı” bir etkidir. Nitekim “Amerikan partileri, ideolojik birlik ve parti disiplininden nerdeyse tamamen yoksun, türdeşlikten uzak geniş siyasal koalisyonlardır. Bu nedenle, bir başkanın, belli bir politikası için kendi partisine mensup bazı Kongre üyelerinden destek alamadığı, buna karşılık bazı muhalefet mensuplarınca desteklendiği durumlar çok görülmüştür.” (Özbudun 2015: 3)

Oysa Türkiye’de siyasî partiler, Amerika’dakilerin aksine, sıkı disiplinlidir. Dahası, Türkiye’de söz konusu olan, tabir caizse, “demokratik disiplin” bile değil, güçlü bir hiyerarşik örgütlenme bağlamında işleyen “lider sultanı”dır. Türkiye’de hâkim olan “kişi kültü” ile birlikte düşünüldüğünde, muhtemel bir başkanlık modeli içinde bu etken, -genel oyla seçildiği



ABD’de başkanlık sisteminin nispi başarısını mümkün kılan faktörlerden biri de, elbette tarihsel arka planı sayesinde, devlet örgütünün adem-i merkezîyetçi yapısıdır.

Özgür
bir toplum için...

Özgür bir toplum için...

için “millî irade”yi temsil ettiğine inanılan- başkanın partisi aracılığıyla hemen hemen bütün devlet iktidarını kendisinde toplanmasına imkân verebilir.⁹ Ayrıca, son yıllarda kamu bürokrasisinin tarafsızlığını büsbütün yitirerek neredeyse bir parti aygıtı haline dönüşmüş ve Weberci anlamda rasyonel-hukukî değil fakat kişisel sadakat temelinde işler hale gelmiş olmasının bu riski daha da artıracakları açıktır.

(6) ABD’de gerek hukukun üstünlüğü fikrinin gerekse yargı bağımsızlığının tarihsel temelleri hem kurumsal hem de kültürel anlamda sağlamdır. Daha özel olarak, ABD anayasası baştan beri Yüksek Mahkeme’yi, başkanı ve Kongre’yi denetleyip dengeleyebilecek gerçek bir “üçüncü güç” olarak düzenlemiştir. Ayrıca, anayasal süreklilik de Mahkeme’nin bu konumunun yurttaşların tasavvurunda güçlü bir fikir halinde yer etmesini sağlamıştır.

Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de tamamen farklı bir manzarayla karşılaşırız. Türkiye’de hukukun üstünlüğü ve yargı bağımsızlığının bırakınız yerleşik bir gelenek olmasını, bu ilkelerin önemine dair güçlü bir bilincin olduğu bile kuşkuludur. Kaldı ki, son birkaç yılda hem hukuk fikri büsbütün tahrip edilmiş, hem de yargı yürütmeye tamamen “uyumlu” hale getirilmiştir. Böylece, muhtemel bir başkanlık modelinde Türkiye, başkanın keyfî yönetime kaymasını önleyecek güçlü ve bağımsız yargı avantajına da sahip değildir.



Oysa Türkiye’de siyasî partiler, Amerika’dakilerin aksine, sıkı disiplinlidir. Dahası, Türkiye’de söz konusu olan, tabir caizse, “demokratik disiplin” bile değil, güçlü bir hiyerarşik örgütlenme bağlamında işleyen “lider sultanı”dır.

(7) Nihayet, Türkiye Amerika’ya nispetle daha devletçi bir ekonomik yapıya sahiptir. Bu da Türkiye’de devletin toplumun “velinimetini” olduğu fikrine kurumsal bir karşılık sağlamaktadır. Devletin iktisadî hayat üzerindeki doğrudan ve dolaylı kontrolü onun bir “rant dağıtımı” mekanizması olarak işlemesine imkân vermektedir. Başka faktörlerle birlikte bu durum toplumun devlete bağımlılığını teşvik etmek suretiyle Türkiye’de sivil toplumun oluşmasını önlemektedir. İktidarların kamu kaynaklarına keyfince tasarruf edebilmesine ve vergi politikası ve el koyma benzeri yollarla toplumun zenginliğine hükmedebilmesine imkân veren bu devletçi yapının yürütme gücünü elinde bulunduranlara sağladığı iki büyük avantaj vardır ki bunların her ikisi de özgürlük ve demokrasinin aleyhine işler. İlk avantaj, siyasî iktidarın ekonomik araçları kullanarak sadakati ödüllendirirken “ihanet”i -yani, eleştiri ve muhalefeti-cezalandırma imkânına sahip olmasıdır. Bu ödül ve ceza sistemi özellikle medyanın iktidardakiler tarafından kontrol edilmesinde son derece işlevseldir. Bu devletçi yapı ikinci olarak, siyasî iktidarın, “rant dağıtımı” mekanizmasını

9. Bu arada belirtmek gerekir ki, Amerikalıların bireyci halk tasavvurunda “millî irade” veya “genel irade” gibi mistik kavramların karşılığı yoktur; orada demokrasiyi “millî irade” ile özdeşleştirmeye kalkan birisi çıksa ona herhalde “uzaylı” gözüyle bakarlardı.

ve başka iktisadî ve sosyal araçları kullanarak kendi toplumsal tabanını genişletebilmesini ve bu durumu sürdürebilmesini kolaylaştırmaktadır. Bunlar Türkiye’de muhtemel bir başkanlık sisteminde kamu kaynaklarını kontrol eden popülist-otoriter bir başkanın kendi keyfî yönetimini uzunca bir süre garanti etmesine yarayacaktır.



E. ARA SONUÇ

Sonuç olarak, Türkiye'yle ilgili bütün bu kurumsal ve kültürel etkenleri göz önüne aldığımızda, ABD'deki kurumsal çatısının aynen aktarılması halinde dahi -ki böyle bir ihtimal zaten yoktur-, Türkiye'de başkanlık benzeri bir sistem kurulmasının özgürlükçü-çoğulcu demokrasiye hizmet etme şansı ne yazık ki bulunmamaktadır. Aksine, böyle bir model Türkiye'de, çok büyük ihtimalle, başkan konumuna geçecek olan bir kişinin popülist-otoriter yönetimiyle sonuçlanacaktır. Bu, kimin başkan olacağından bağımsız, objektif bir değerlendirme olmakla beraber, şunu da biliyoruz ki, hâlihazırda "başkancı" bir sistem üstünde ısrar eden irade bunu özgürlük ve demokrasi için değil fakat kontrolsüz güç arayışının bir sonucu olarak istemektedir.

F. AKP’NİN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNERİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Adalet ve Kalkınma Partisi’nin “başkanlık sistemi”ne ilişkin Anayasa değişikliği önerisi nihayet 10 Aralık günü 316 milletvekilinin imzasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunuldu. Önce, bu önerinin hükümet sistemi değişikliğiyle ilgili olarak neler öngördüğüne bakalım. Genel bir gözlem olarak şunu belirtmek gerekir ki, bu öneri beklendiğinden daha kapsamlı bir değişiklik paketidir ve bunda hükümet sistemi değişikliğinin gerektirdiği ölçüyü aşan öneriler yer almaktadır. Ayrıca, Cumhurbaşkanını ile Meclisin aynı çoğunluk tarafından seçilmesini öngörmesi bakımından bu teklifi çoğunluğun egemenliği anlayışı yönlendirmiş görünmektedir.

Bu analizde anayasa değişikliği teklifinin esas olarak hükümet sistemi değişikliğiyle ilgili kısmı ele alınacaktır. Hükümet sistemiyle ilgili olarak, ilk önce, 2007 yılında yapılan bir değişiklikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yönteminin zaten anayasallaştırılmış olduğunu hatırlatalım. Gündemdeki anayasa değişikliği teklifi bunun ötesine geçerek tam bir hükümet sistemi değişikliği -ve bu yolla bir rejim değişikliği- öngörmektedir. Önerilen model ilk bakışta başkanlık sistemini andırırmaktaysa da, aşağıda açıklayacağım gibi, gerçekte eşine az rastlanır, büsbütün başka bir modelle karşı karşıyayız.

Hatırlanacağı gibi, başkanlık sistemi tipik “kuvvetler ayrılığı” sistemidir ve kuvvetlerin birbirini frenleyip dengelemesi esasına dayanır. Bunun dışında, başkanlık sisteminin tanımlayıcı unsurları şunlardır: (1) Devlet ve hükümet başkanı halk tarafından seçilir, (2) Yürütme yetkisi başkana aittir, (3) Başkanın görev süresi sabittir, bu süre içinde görevden alınamaz. TBMM’ye sunulan anayasa değişikliği teklifine baktığımızda, bunun sayılan üç unsuru da içerdiğini görüyoruz. Buna karşılık, önerilen model ne kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır, ne de fren ve denge mekanizmaları içermektedir.

Nitekim değişiklik teklifine göre, cumhurbaşkanı (aslında “Başkan”) iki türlü bir seçimle doğrudan doğruya halk tarafından seçilecektir (m. 8/ m. 101)¹⁰. Esasen, bu unsur 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile sağlanmış durumdaydı. Bu arada, tuhaf bir ayrıntıya da değinmek gerekir: Bu anayasa değişikliği kabul edilirse, Türkiye’de artık sadece doğuştan vatandaş olanlar cumhurbaşkanı seçilebilecektir.

Cumhurbaşkanı seçiminde siyasî parti grupları yanında, % 5 oy almış

10. Madde numaralarının ilki değişiklik teklifindeki, ikincisi ise Anayasadaki numaradır.

partiler veya partiler bloku ve 100.000 vatandaş da cumhurbaşkanlığına aday gösterebilecek (m. 8/m. 101). Cumhurbaşkanı seçimi 5 yılda bir TBMM seçimi ile birlikte yapılacaktır (m. 4/m. 77). Ayrıca, gerek Meclisin aldığı yenileme kararı gerekse cumhurbaşkanının TBMM'yi feshetmesi ("Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi") (m. 12/m. 116) durumlarında da yine her iki seçim birlikte yapılacaktır. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis yenileme kararı verirse, cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir; bu şekilde seçilen Meclis ve cumhurbaşkanının görev süreleri de 5 yıldır (m. 12/m. 116). Böylece, teorik olarak, bir kişinin 15 yıla yakın bir süre cumhurbaşkanlığı yapması mümkün olmaktadır.

Görevdeki cumhurbaşkanının toplam görev süresini 10 yılın üstüne çıkarabilecek başka bir düzenleme teklifin (Anayasanın 106. maddesini değiştiren) 11. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, eğer cumhurbaşkanlığı makamı boşaldığında TBMM'nin normal seçimlerine bir yıldan fazla bir süre varsa, boşalma üzerine seçilen cumhurbaşkanı TBMM'nin seçim tarihine kadar göreve devam eder, ancak bu süre onun için bir "dönem" sayılmaz. Bunun pratik sonucu şudur: Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması üzerine yeni seçilen cumhurbaşkanı TBMM'nin normal seçim tarihine kadar yaptığı göreve ilâve olarak iki dönem (10 yıl) daha cumhurbaşkanlığı yapabilir. Eski cumhurbaşkanı göreve başladıktan diyelim ki kısa bir süre sonra ölmüşse, yeni seçilen cumhurbaşkanının toplam görev süresi yine 15 yıla yaklaşabilir.

Anayasa değişikliği teklifine göre, cumhurbaşkanı aynı zamanda devletin de başıdır. Cumhurbaşkanı Anayasanın uygulanmasını ve Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını "temin" edecektir (m. 9/m. 104). Bu "tuhaf" bir düzenlemedir, çünkü bu sistemde cumhurbaşkanının asıl yetkisi yürütme alanına ilişkindir. Onun devlet başkanlığı sıfatı sembolik olup, yürütme dışındaki devlet organlarına vesayet etmesi gibi bir yetkiyi içermez. Oysa cumhurbaşkanının ("başkan"ın) devlet organlarının şu veya bu şekilde çalışmasını "temin edebilmesi" için yasama ve yargıya da emir verebiliyor olması gerekir. Ayrıca, Anayasa değişikliği önerisi Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisini korumasına izin vermektedir, yani cumhurbaşkanı "tarafsız" olmak zorunda değildir. Şu halde, partizan bir cumhurbaşkanı "Devlet" in uyumlu çalışmasını nasıl "temin" edebilecektir?

İkinci olarak, değişiklik önerisinde yürütme yetkisi münhasıran seçilmiş cumhurbaşkanına verilmektedir (m. 9/ m. 104 [1], m. 19/ m. 8). Bununla tutarlı olarak, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu kurumları kaldırılmaktadır (m. 19). Üçüncü olarak, cumhurbaşkanının beş yıllık bir süre için seçilmesi ve istisnâ olarak Yüce Divan'a sevk dışında görevden alınmayacağı öngörülmektedir (m. 8/m. 101[2]; m. 10/m.105).

1. Kuvvetler Ayrılığı Yerine Kuvvetler Birliği

Ne var ki, ilk bakıştaki bu benzerliğe rağmen, bu öneri prototipini Amerikan anayasasının oluşturduğu demokratik başkanlık modelinden iki önemli noktada ayrılmaktadır. Birincisi “kuvvetler ayrılığı”yla ilgilidir. Hatırlanacağı gibi, başkanlık hükümeti öteden beri literatürde “tipik kuvvetler ayrılığı sistemi” olarak nitelenir. Nitekim Amerikan sisteminde yasama ile yürütme birbirinden bağımsızdır; en başta, Başkan ile Kongre (yasama organı) farklı zamanlarda seçilirler. Bunlar işlevsel olarak da farklılaşmışlardır, yani Başkan yasama alanına giremez; kanunları veto edebilirse de kendisi ne kanun yapabilir ne de kanuna eşdeğer kural koyabilir.

AKP'nin önerisi ise, tam tersine, yasama ile yürütmenin ayrılığına değil birliğine dayandırılmıştır. Bu bilinçli bir tercihtir; önerinin arkasındaki iradenin kuvvetler ayrılığından uzaklaşmak ve iki kuvveti kaynaştırmak için özel bir gayret sarf ettiği dikkatlerden kaçacak gibi değildir. Bir kere, cumhurbaşkanı ile TBMM'nin görev süreleri beş yıl olarak eşitlenmiş ve ikisinin seçimlerinin aynı gün yapılması öngörülmüştür (m. 4/m.77). Teklifin 11./106. maddesi (cumhurbaşkanlığı makamının boşalması) ve 12./116. maddelerinde de (TBMM'nin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi ile Cumhurbaşkanının TBMM'nin seçimlerinin yenilenmesine [Meclisin feshine] karar vermesi hallerinde) de her iki seçimin birlikte yapılacağı belirtilmiştir.

Burada başka bir önemli nokta da şudur: Cumhurbaşkanının Meclisi feshetme yetkisi parlamenter rejimlere özgü olup başkanlık sistemiyle bağdaşmaz. Fesih yetkisi yasamanın yürütme karşısındaki bağımsızlığını ortadan kaldırması bakımından kuvvetler ayrılığına aykırıdır ve cumhurbaşkanını normal başkanlık modeline göre çok daha güçlendirmek suretiyle tek adam yönetiminin yolunu açabilir.

Bu anayasa değişikliği teklifinde yasama-yürütme ayrılığından uzaklaşmanın başka bir göstergesi de işlevsel planda karşımıza çıkmaktadır. Bunun başlıca iki örneği vardır ve ikisi de cumhurbaşkanının TBMM'nin görev alanına müdahalesi mahiyetinde olup, onu yasama karşısında güçlendirmektedir. Birincisi, Cumhurbaşkanının güçlü kararname yetkilerine sahip kılınmış olmasıdır. Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanı kararname adı altında yasama yetkisi kullanacaktır. Nitekim bu öneride, hâlihazırda yürürlükte olan anayasal sistemdeki «kanun hükmünde kararname»nin (KHK) yerine «Cumhurbaşkanlığı kararnamesi» (m. 9/m. 104) ikame edilmiştir. Ama ikisi arasında çok önemli bir fark vardır: KHK'ların aksine, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ne Meclisin çıkaracağı bir yetki kanununa dayanmaları, ne de çıkarıldıktan sonra Meclisi

sin onayına sunulmaları şarttır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Cumhurbaşkanının re'sen yaptığı bir işlem olacaktır.

Ayrıca, Cumhurbaşkanı olağanüstü kararname de çıkarabilecektir. Olağanüstü döneme özgü Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de yetki kanununa dayanmak zorunda değildir. Buna karşılık bu kararnamelerin yayımlandıkları gün Meclisin onayına sunulmaları ve Meclisin bir ay içinde bunları görüşüp karara bağlaması gerekir, aksi halde kendiliklerinden yürürlükten kalkarlar. Bu arada, Cumhurbaşkanı kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik de çıkarabilir.

Gerçi olağan kararnamelerin sosyal ve ekonomik haklar dışındaki temel hakları düzenleyememeleri, “yürütme yetkisine ilişkin konular”la sınırlı olmaları (m. 104), Anayasanın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda çıkarılmayacak olmaları ve kanunlardan farklı hükümler içermeleri durumunda kanun hükümlerinin uygulanacağı şeklindeki dört ayrı kayıtla (m. 9/m. 104), Cumhurbaşkanının bu husustaki yetkisinin ciddi olarak sınırlanmış olduğu düşünülebilir. Ancak, ilk bakışta sanılabileceğinin aksine, birincisi hariç bu kayıtların Cumhurbaşkanını ciddi olarak sınırlayabileceği şüphelidir.

İlk olarak, “yürütmenin yetkisine ilişkin konular”ın normatif değeri olması için, söz gelişi Fransız Anayasasında olduğu gibi, bazı konuların düzenlenmesinin açıkça yürütmeye tahsis edilmiş, yani yasamanın yetki alanı dışında bırakılmış olması gerekir. Böyle bir durum söz konusu olmadığına göre, “yürütme yetkisine ilişkin konular”ın neler olduğunu belirlemek Cumhurbaşkanının takdirine (keyfine) kalmış demektir. Bu durumda Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabilirse de, aşağıda açıklanacak nedenlerle, bundan sonuç alınması şansı yok gibidir.

Bu arada belirtmek gerekir ki, Türk kamu hukuku geleneğinde yasama organının düzenleyemeyeceği veya yürütme lehine düzenlemekten feragat etmiş sayılacağı bir alan yoktur. Esasen, yürütme tanımı gereği “kanunların uygulanması”dır; kanunları uygulamak suretiyle kamu işlerini sevk ve idare etmektir.

Ayrıca, “Anayasanın münhasıran kanunla düzenlenmesini öngördüğü konular” kaydı da Cumhurbaşkanını pek sınırlayamaz. Çünkü bu konular da hem çok değildir, hem de Cumhurbaşkanının bu kayda riayet etmemesi halinde Anayasa Mahkemesi’ne başvurmak da sahici bir çare değildir. Kaldı ki, değişiklik teklifinde kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda cumhurbaşkanına da yetki tanınmak suretiyle bu konuda belirsizlik yaratıldığı en azından bir durum da vardır. Nitekim Anayasanın 123. maddesinin İdarenin kanunla düzenleneceğini öngören birinci fık-

rası korunurken, öbür yandan değiştirilmesi öngörülen üçüncü fıkrası cumhurbaşkanına kararname ile -üstelik kanuna dayanma zorunluluğu olmaksızın- kamu tüzel kişiliği kurma yetkisi vermekte (m. 14) ve 126. maddenin üçüncü fıkrasına merkezî İdare kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hükümü (m. 15) eklenmektedir. Bu düzenleme, “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular” kriterini adeta bilinçli olarak işlemez kılmak için getirilmiştir.

Son olarak, kanunlarla kararname hükümlerinin çatışması halinde kanun hükümlerinin geçerli olacağı kaydının da pratik değeri fazla değildir. Çünkü öncelikle böyle bir çatışmanın varlığının tespiti gerekir. Bu da, ancak bir mahkeme tarafından yapılabileceğine göre, uygulamada çoğu zaman kararname uygulanmaya devam edecek demektir. Kaldı ki, psikolojik nedenlerle mahkemelerin, bu model içinde devletin adeta patronu, devletin tepesindeki güçlü bir vesayet makamı konumunda olan cumhurbaşkanının işlemini iptale cesaret etmeleri oldukça zayıf bir ihtimaldir.

Yürütmenin yasamanın alanına daha az önemli olan ikinci müdahalesi ise, Cumhurbaşkanının TBMM tarafından kabul edilen kanunları geri gönderme yetkisiyle ilgilidir. Buna göre, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanun TBMM tarafından olağan karar yeter sayısı ile değil, “üye tamsayısının salt çoğunluğuyla” kabul edilebilecektir. Gerçi güçlendirilmiş olsa da Cumhurbaşkanının yasama sürecini geciktirmeye ilişkin bu yetkisinin ABD sistemindeki benzeri gibi halâ tam bir veto yetkisi olmadığı haklı olarak söylenebilir. Bu doğru olmakla beraber, Cumhurbaşkanının istediği zaman feshedebileceği (m. 12/m. 116) bir Meclis’in onun iradesine direnmesinin hiç de kolay olmadığını da teslim etmek gerekir. Kaldı ki, bu sistem içinde büyük ihtimalle Mecliste de Cumhurbaşkanının partisi çoğunlukta olacağından, Meclisin direnmek istemesi de zaten söz konusu olmayacaktır.

AKP’nin önerdiği modelin kuvvetler ayrılığı açısından eleştiriyi hak eden başka bir önemli özelliği de yargının yürütme karşısındaki konumudur. Değişiklik teklifinin hemen ilk maddesinde Anayasanın yargıyla ilgili 9. maddesine küçük bir ek yapılmaktadır. Buna göre, mahkemeler artık sadece bağımsız değil, “tarafsız” da olacaklardır. Fakat bu değişiklik önerisinin yarattığı iyimserlik, teklifin yargıyla ilgili diğer düzenlemeleri okununca maalesef hemen hayal kırıklığına dönüşüyor. Bu gözlemi HS-YK’nın yerine geçmesi önerilen yeni kurulun ve Anayasa Mahkemesi’nin yapısından hareketle temellendirebiliriz.

Değişiklik teklifinin 17. maddesine (m. 159) göre, mevcut Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu “Hâkimler ve Savcılar Kurulu” (HSK) adını ala-

cak ve hâlihazırda 22 olan üye sayısı 12'ye inecek, bu arada yedek üyelik kalkacaktır. Keza, 2010 anayasa değişikliğiyle kabul edilen seçimli üyelik de kaldırılmaktadır. Böylece, bu Kurulda artık hâkim ve savcıların kendilerinin seçtikleri “kürsü hâkimleri” bulunmayacak. Adalet Bakanı yine Kurulun başkanıdır, onun katılmadığı toplantılara ise onun yerine müsteşarı katılacaktır.

Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun Bakan dışındaki 11 üyesinin 5'ini öğretim üyeleri ve avukatlar ile birinci sınıfa ayrılmış yargıç ve savcılar arasından doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı atayacak; 6'sını ise TBMM yine hukukçu öğretim üyeleri ve avukatlar ile yüksek yargıç ve savcılar arasından seçecektir. TBMM'nin üyeleri seçme usulünde, ilk iki oylamada nitelikli çoğunluk (sırasıyla 2/3 ve 3/5) şartı bulunmakla beraber, ikinci oylamada da seçim tamamlanamazsa üyenin kim olacağı en çok oy alan iki aday arasında kur'a çekilmesi suretiyle belirlenecektir. Bu durumda, kimin seçileceği fiilen Mecliste çoğunlukta olan parti tarafından belirlenecek demektir. Cumhurbaşkanı seçimiyle TBMM seçiminin her halükârda birlikte yapılacağı olmasının sonucu olarak, hemen hemen her zaman her iki organı da aynı siyasî çoğunluğun kontrol etmesi olduğundan, konumunu bu siyasî çoğunluğun -dolaylı olarak da Cumhurbaşkanı- borçlu olan HSK'nın yönettiği bir yargı sisteminin bağımsız ve “tarafsız” olması mümkün görünmemektedir.

Benzer bir durum Anayasa Mahkemesi bakımından da söz konusudur. Anayasa Mahkemesi oluşum şekli itibariyle yasama ve yürütmeden (özellikle ikincisinden, yani Cumhurbaşkanı'dan) gerçek anlamda bağımsız değildir. Şöyle ki: Anayasa değişikliği teklifi (m. 19/D) Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısını 17'den 15'e indirmektedir. Üye seçimiyle ilgili olarak bunun dışında bir değişiklik öngörülmemekle beraber, mevcut seçme yöntemi zaten Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin arkasındaki aynı siyasî çoğunluğun Anayasa Mahkemesi'ni de kontrol etmesine imkân vermektedir. Nitekim Mahkemenin üye sayısının azaltılması dışında, olduğu gibi korunan Anayasa'nın 146. maddesine göre, Mahkemenin on iki üyesini Cumhurbaşkanı atamaktadır. Yani bu üyelerin kim olacağını takdiri Cumhurbaşkanıya aittir. Bunları dördünü doğrudan atayacak; üçünü YÖK'ün, beşini ise Yargıtay ve Danıştay'ın önerdikleri arasından seçecektir. Bunun anlamı, Anayasa Mahkemesi'nin üyelerinin çoğunun partili Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesidir. Mahkemenin geri kalan üç üyesini de -çok muhtemelen Cumhurbaşkanıyla aynı siyasî görüşü paylaşan- TBMM'deki çoğunluk seçecektir.

2. Fren ve Denge Mekanizmalarının Yokluğu

Meclis gündemindeki anayasa değişikliği teklifinde önerilen hükümet sistemi tasarımını Amerikan başkanlık sisteminden ayıran ikinci temel nokta, bu tasarımda Cumhurbaşkanı (Başkan) için hemen hemen hiçbir etkili fren mekanizmasına yer verilmemiş olmasıdır. Nitekim Cumhurbaşkanı hem yardımcılarını ve bakanları hem de bütün üst düzey kamu görevlilerini (rektörler ve YÖK üyeleri dâhil) tek başına atamaktadır. Oysa Amerika'da bakanlar ve yüksek bürokratların atanması Senato'nun onayına tâbidir. Bu arada belirtmek gerekir ki, ABD sisteminde Başkan Yardımcısı Başkanla birlikte halk tarafından seçilmektedir; oysa AKP önerisinde Cumhurbaşkanı yardımcılarını seçimle gelmediği gibi, üstelik bunlardan biri hem boşalması durumunda Cumhurbaşkanlığı makamına hem de geçici olarak görevi başında olmayan Cumhurbaşkanı vekâlet edecektir. Özellikle, halk (veya Meclis) tarafından seçilmiş olmayan cumhurbaşkanı yardımcısının cumhurbaşkanlığı makamına vekâletinin bir yıla kadar sürebileceği düşünüldüğünde, ortada demokrasi ilkesiyle de bağdaşmayan bir durum olduğu açıktır.

Bu modelde Cumhurbaşkanı hiç kimseye hesap vermek zorunda olmadığı gibi, onun üzerinde etkili olabilecek hiçbir denetim mekanizması da yoktur. Cumhurbaşkanının sadece ceza sorumluluğu vardır; ancak suç işlediği iddiası ile Yüce Divan'a sevk edilse ve orada mahkûm edilse bile -ki bu zaten ihtimal dışıdır- bu onun görevinin sona ermesi anlamına gelmeyebilir. Çünkü anayasa değişikliği teklifinde Cumhurbaşkanının görevinin sadece "seçilmeye engel bir suçtan" mahkûm olması halinde sona ereceği belirtilmektedir. Bu ciddi tuhaf bir durumdur: Hakkında kesinleşmiş mahkûmiyet kararı olan bir suçlu Cumhurbaşkanlığı makamında oturmaya devam edecektir.

Öte yandan, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları için parlamento denetimi öngörülmüş olmakla beraber (m. 7/m. 98), bu oldukça zayıf bir denetimdir. Halen olduğu gibi yeni sistemde de TBMM meclis araştırması ve genel görüşme yapabilecek ve milletvekilleri Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara yazılı soru yöneltebileceklerdir. Şu var ki, genel görüşmenin denetim etkisi fazla değildir; buna karşılık soru yöntemi parlamentonun bir bakanla daha doğrudan etkileşimine imkân verebilir. Meclis araştırmasına gelince, ilgili bakanın ve çağrılan tanıkların gelip ifade vermesini zorunlu kılan «hearing» oturumları ve yerinde inceleme yetkileri dâhil olmak üzere, güçlü yetkilerle donatılmış Araştırma Komisyonları kurulmasını sağlayacak İçtüzük düzenlemeleri yapılmadığı sürece, bu yol da yürütme üzerinde etkin bir denetime imkân veremez. Daha da önemli olan nokta şudur: Bir yandan Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin seçimlerinin birlikte yapılması, bir yandan da lideri



veya önde gelen bir şahsiyeti olacağı partisi sayesinde yasamayı kontrol edebilecek bir cumhurbaşkanı aracılığıyla, yasama ve yürütmenin kaynaştığı yeni sistem içinde, bu denetim araçlarının yürütme için fren işlevi görmesi çok zayıf bir ihtimalidir.

Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile bakanların görev suçları soruşturma konusu olabilmekte, ancak adi suçları bakımından bunlar dokunulmazlıktan yararlanmaktadırlar (m. 11/m. 106). Ne var ki, Cumhurbaşkanının memurları konumunda olan yardımcıları ile bakanlarına dokunulmazlık (hem de, ne demekse “yasama dokunulmazlığı”) bahşedilmesinin hiçbir makul açıklaması yoktur. Bu, eğer atanma yerine seçimle göreve geliyor olsaydı, sadece Cumhurbaşkanına vekâletle görevli olan Cumhurbaşkanı Yardımcısı için uygun olabilirdi. Ayrıca, aynen Cumhurbaşkanının durumunda olduğu gibi, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile bakanların da ancak “seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olmaları” halinde görevlerinin sona ereceği öngörülmektedir. Yani, Yüce Divan tarafından mahkûm edilmiş ama görevine devam eden Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar da görebileceğiz. Bu arada, seçimle değil de atamayla göreve gelen bu kişiler bakımından “seçilmeye engel” bir suçtan mahkûm olmanın da ne anlama geldiği meçhuldür.

Fren mekanizmaları bakımından bu önerinin başka bir sorunlu yanı siyasî-idarî sistemin aşırı merkezîyetçi ve yasama organının tek meclisli yapısının olduğu gibi korunmasıdır. Oysa, başta ABD olmak üzere başkanlık sistemlerinin tamamına yakını hem adem-i merkezîyetçi (kural olarak federal) bir yapıdadırlar, hem de iki meclisli parlamentolara sahiptirler. Böylece, merkezî yönetim (başkan) hem federe devletler (veya bölge yönetimleri) tarafından, hem de ikinci meclis (senato) tarafından frenlenebilmektedir. Yukarıda işaret edilen başkanlık modelinden diğer sapmalarla birlikte düşünüldüğünde, bu durumun, alabildiğine güçlü ama aynı zamanda sorumsuz ve denetimsiz bir keyfî yönetimi garanti etmeye yarayacağını söyleyebiliriz.

Kurulmaya çalışılan sistemin fren ve denge mekanizmaları açısından, son olarak Cumhurbaşkanının işlemlerinin hukukî denetimi konusuna göz atalım. Önce şu noktayı tekrar hatırlayalım: Cumhurbaşkanının olağanüstü hal kararnameyi zaten denetim dışıdır. Buna karşılık, değişiklik önerisinde, yürürlükteki anayasal sistemde mevcut olan kanun hükmündeki kararnameyi (KHK) yerine geçirilmek istenen “Cumhurbaşkanlığı kararnameyi”nin Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tâbi olacakları öngörülmektedir. Fakat Anayasa Mahkemesinin, temel hakların kararnameyle düzenlenemeyeceğine ilişkin kısıtlama dışında kalan kayıtları uygulaması, yukarıda işaret edilen teknik-hukukî nedenlerle, hiç de kolay olmayacaktır. Böyle bir durumda, yüksek Mahkeme’nin bu

alana mümkün olduğunca girmemeyi tercih etmesi kuvvetle muhtemeldir. Aslına bakılırsa, yine yukarıda açıklanan yapısı karşısında, Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini denetlemeye istekli olacağını düşünmek de makul olmasa gerektir. Sonuç olarak, çok güçlü bir ihtimalle yasama ve yürütme iktidarını elinde tutan aynı siyasî çoğunluğun kontrolünde olacak olan Anayasa Mahkemesi'nin cumhurbaşkanlığı kararnamelerini lâyıkiyla denetleyeceği ve bu suretle Cumhurbaşkanlığı makamı için gerçek bir fren işlevi görebileceği söylenemez.

Cumhurbaşkanının diğer kural-koyucu (düzenleyici) işlemi olan yönetmelikler ise, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu(nun) açık" olduğunu belirten 125. maddenin birinci fıkrası gereğince, normal olarak idarî yargı tarafından denetlenecektir. Cumhurbaşkanının çıkaracağı yönetmelik onun tek başına yaptığı bir işlem olacaktır ama değişiklik teklifinde bu tür işlemleri yargı denetiminden muaf tutan 125. maddenin ikinci fıkrasının yürürlükten kaldırılması öngörüldüğü için (m. 19/E), bu konuda bir sorun yoktur. Öte yandan, yargı denetimi sadece İdarenin düzenleyici işlemleri için değil, idarî kararları için de geçerli olduğundan, cumhurbaşkanının tek başına yapacağı bütün bürokratik atamalar da idarî yargının denetimine tâbi olacaktır. Buna YÖK üyelerinin ve rektörlerin atanması da şüphesiz dâhildir. Ancak, yargının öngörülen genel yapısı içinde bu denetim yolunun da işleyeceğinin herhangi bir garantisi yoktur. Yargının, bu atamaların en azından bir kısmı bakımından, eski "hükümet tasarrufları" ("political acts") doktrinini canlandırması bile ihtimal dahilindedir.

G. SONUÇ

Bu araştırmada başlıca, başkanlık hükümet sisteminin mahiyeti ve özellikleri, bu sistemin başka ülkelere ihraç edilebilirliği ve bu arada Latin Amerika'nın başkanlık tecrübesi ve Türkiye'de demokratik bir başkanlık sisteminin uygulanma şansı konularını ele aldık. Son olarak da Adalet ve Kalkınma Partisi'ne mensup milletvekillerce 10 Aralık'ta TBMM'ne sunulan anayasa değişikliğinin nasıl bir hükümet sistemi öngördüğünü gözden geçirdik. Şimdi bu araştırmadan çıkan sonuçları özetleyebiliriz.

1. Teorik bir model olarak başkanlık sisteminin demokratik bir rejim için elverişli bir çerçeve oluşturduğuna şüphe yoktur. Nitekim bu sistem prototipini oluşturduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde demokrasinin kurulup yerleşmesine imkân vermiştir. ABD bugün dünya üzerindeki nispeten "ileri" sayılan temsilî demokrasiler arasındadır.

2. Ancak, dünyanın çeşitli yerlerinde yapılan denemeler bu sistemin başka ülkeler veya toplumlara adapte edilmesinde ciddi zorluklar olduğunu göstermektedir. Nitekim Orta ve Güney Amerika'daki başkanlıkçı sistem denemeleri genellikle başarısız olmuş, buralarda istikrarlı başkanlık demokrasileri kurulamamıştır. Bu arada, başkanlık veya başkanlıkçı sistemle maruf olan bu ülkelerin iktisadî gelişmişlik ve refah düzeylerinin de nispeten düşük olduğu dikkati çekmektedir. Bu durum başkanlık sisteminin başarı şansının ABD'nin özel koşullarıyla sınırlı olduğunun ve bu sistemin başka ülkelere "ihraç edilemeyeceği"nin yaygın olarak düşünülmesine yol açmıştır.

3. Ancak başkanlık sisteminin başka ülkelerde başarısız olmasında, bu modeli kendi ülkelerine aktarmaya çalışan yönetici elitlerin ona sisteme "yabancı" unsurları eklemelerinin ve/veya orijinal modelin kimi unsurlarını almayı bilinçli olarak ihmal etmelerinin de etkili olduğunu belirtmek gerekir. Sistemin ruhuna aykırı olarak eklenen unsurlar arasında, başkana verilen güçlü kararname ve olağanüstü hâl yetkileri ile yasama organını fesih yetkisi başta gelmektedir. Bu başkanlık sisteminin genellikle ihmal edilen unsuru ise "fren ve denge mekanizmaları"dır.

4. Başkanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanmasında ise daha başka özel güçlükler vardır. Bunları kısaca, başkanlık sisteminin ABD'de başarılı olmasını sağlayan "anayasa-dışı etkenler"in Türkiye'de var olmaması olarak belirtebiliriz. Türkiye'nin devletçi ve merkezîyetçi üniter siyasî geleneği, disiplinli ve lider odaklı parti yapısı ile otoriter ve hiyerarşist siyasî kültürü, orijinal başkanlık modelinin bile Türkiye'de demokratik bir şekilde işlenmesini son derece zorlaştıracak etkenlerdir.

5. TBMM'ne sunulan anayasa değişikliği teklifinde öngörülen hükümet sistemi modeli söz konusu olduğunda ise şu hususlar öne çıkmaktadır:

a) Bu teklif kuvvetler ayrılığına değil fakat kuvvetler birliğine dayalı bir hükümet sistemi öngörmektedir. Yürütme yetkisini tek başına elinde bulunduran cumhurbaşkanı, herhangi bir kayıt ve şarta bağlanmamış olan TBMM'yi fesih yetkisi ve disiplinli partisi sayesinde, yasanın kompozisyonunu da istediği gibi belirleyebilecek ve onu kendi iradesine uymaya zorlayabilecek durumdadır.

b) Bu tasarım, ayrıca, yürütmeyi (cumhurbaşkanını) frenleyip dengeleyecek mekanizmalardan da büyük ölçüde yoksundur. Cumhurbaşkanı temel siyasetleri belirleme, bütün üst düzey kamu görevlilerini atama, olağanüstü yönetim ilân etme ve hem bu dönemlere özgü olarak hem de olağan dönemlerde kararname çıkarma yetkilerine sahiptir. Buna karşılık, Meclisin onayına tâbi olan olağanüstü hal ilânı hariç, onun bu yetkileri kullanması başka herhangi bir makamın onayına ihtiyaç göstermemektedir. Ayrıca cumhurbaşkanını ne sorumlu tutmak ne de siyasî olarak denetlemek mümkündür. Keza, yardımcıları ve bakanları için öngörülen denetimin de etkili olma ihtimali zayıftır.

c) Hukukî denetime gelince, manzara bu bakımdan da pek parlak görünmemektedir. Cumhurbaşkanının asıl önemli olan kararname çıkartma yetkisi için öngörülen hukukî denetim pek fazla etkili olabilecek gibi değildir. Bu, hem yukarıda açıklanan hukukî-tekniğin nedenleriyle, hem de oluşum şekli itibarıyla Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanının etkisine açık olması nedeniyle böyledir. Cumhurbaşkanının olağanüstü kararnamelemleri ise zaten yargı denetiminden muaftr.

d) Bu teklifin tuhaf bir özelliği de, iki ayrı yerinde, cumhurbaşkanının normal olarak iki dönem ve en fazla 10 yıl olması gereken görev süresinin fiilen 15 yıla kadar uzamasını mümkün kılacak hükümler içermesidir. Daha da tuhaf olan, bu durumlardan birinin sadece görevdeki cumhurbaşkanının iradesine bağlı olarak ortaya çıkabilecek olmasıdır. Süresini uzatmak isteyen bir cumhurbaşkanının ikinci döneminin başında meclisi feshetme kararı vermesi bunun için yeterli olacaktır.

6. Kısaca, bu anayasa değişikliği teklifi Türkiye Cumhuriyeti'ni tek bir kişinin kontrolsüz ve keyfî yönetimine bırakabilecek "başkancı" bir model öngörmektedir. Hükümet sistemi değişikliği görünümü altında rejimin değiştirilmesi derken kastettiğimiz budur. Türkiye'nin kişi kültürünü öne çıkaran, komüniter ve hiyerarşik kültürel yapısıyla birlikte düşünüldüğünde, tek kişinin sınırsız iktidarı neredeyse kaçınılmaz bir durumdur.

Özgür bir toplum için...



Türkiye'nin sahip olduğu iyi-kötü demokratik tecrübesi ve geleceğe dönük demokrasi ümidi açısından bir talihsizlik teşkil ettiğine şüphe bulunmayan bu anayasa değişikliği teklifinin TBMM'deki görüşmeler esnasında kısmen düzeltilme şansı elbette vardır.

Başka bir deyişle, öngörülen model tam da Cumhurbaşkanı Erdoğan için tasarlanmış bir elbise gibidir. ¹¹

7. Türkiye'nin sahip olduğu iyi-kötü demokratik tecrübesi ve geleceğe dönük demokrasi ümidi açısından bir talihsizlik teşkil ettiğine şüphe bulunmayan bu anayasa değişikliği teklifinin TBMM'deki görüşmeler esnasında kısmen düzeltilme şansı elbette vardır. Ancak, AKP liderliğinin “demokrasi” anlayışının niteliği, maalesef bu konuda iyimser olmak için fazla neden bırakmamaktadır. AKP'lilerin bu öneriye de yansıyan “demokrasi” anlayışı ise şöyle özetlenebilir: Millet kendine bir lider seçer. Milletten seçtiği lider (“milletin adamı”) bizatihi milletin “yanılmaz” iradesini temsil eder. Öyleyse, demokrasi demek, seçim yoluyla kamu işlerinin sevk ve idaresini bu hayırhah ve yanılmaz lidere havale etmek demektir. Tanımı gereği, “milletin adamı”nın milletin iyilik ve çıkarından sapması diye bir ihtimali söz konusu olmadığı için de, onun hukukla veya başka bir şekilde denetlenmesine ihtiyaç yoktur. Milletten önderinin ve onun adamlarının “elini-kolunu bağlayacak” (frenleyecek veya dengeleyecek) olan her kurum ve mekanizma vesayet demektir. Onun için, mesele bu vesayeti kaldırmaktır, vesayet kalktığı anda demokrasi otomatik olarak kurulmuş olur.

11. Vaktiyle Fransa'nın Beşinci Cumhuriyet (1958) Anayasası için de literatürde “De Gaulle için biçilmiş elbise” (tailor-made for De Gaulle) denmiştir.

ATIF YAPILAN KAYNAKLAR

- J. M. Carey (2005), "Presidential versus Parliamentary Government." Handbook of New Institutional Economics içinde, C.Menard and M.M. Shirley ed., Netherlands: 2005, [http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential versus ParliamentaryGovernment%20by%20Carey.pdf](http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20ParliamentaryGovernment%20by%20Carey.pdf), Erişim: 16.07.2012, s. 91-122.
- J. A. Cheibub & Z. Elkins & T. Ginsburg (2011), "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", The University of Chicago, Public Law and Legal Theory Working Paper Series, Texas Law Review, Vol. 89: XXXX, ss. 1-33. <http://www.law.uchicago.edu/academics/publiclaw/index.html>
- Maurice Duverger (1980), "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", European Journal of Political Research, Vo. 8, No. 2 (June), ss. 165-187.
- Mustafa Erdoğan (2015), Anayasal Demokrasi (Ankara: Orion Kitabevi).
- Mustafa Erdoğan (2013), "Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye", Yeni Türkiye, Sayı 51 (Mart- Nisan), ss. 542-47.
- Alan Grant (1991), The American Political Process (Darthmouth: 4th ed.).
- Harry Kantor (1992), "Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President", Arend Lijphart (ed.), Parliamentary versus Presidential Government (Oxford University Press), ss. 101-110.
- Harold Laski (1992), "The President and Congress", Arend Lijphart (ed.), Parliamentary versus Presidential Government (Oxford University Press), ss. 75-77.
- Jan-Erik Lane (2011), Constitutions and Political Theory (Manchester & New York: Manchester University Press, 2nd. ed.)
- Scott Mainwaring (1993), "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", Comparative Political Studies, V. 26, n. 2 (July), ss. 198-228.
- Scott Mainwaring (1992), "Presidentialism in Latin America", Arend Lijphart (ed.), Parliamentary versus Presidential Government (Oxford University Press), ss. 111-117.



Ergun Özbudun (2015), “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, Liberal Perspektif: Analiz, http://www.ozgurlukarastirmalari.com/pdf/rapor/OAD_Nr7UeOc.pdf

Giovanni Sartori (1994), Comparative Constitutional Engineering (New York University Press).

EKLER

EK 1

**2016 Yılı İtibariyle Başkanlıkla Yönetilen (ABD hariç) Ülkelerde
Özgürlük ve Hukukun Üstünlüğünün Durumu**

Ülke	Özgürlük*	Hukukun Üstünlüğü**
Arjantin	Özgür/79	55/100
Brezilya	Özgür/81	55/100
Ekvador	Kısmen Özgür/59	45/100
Kolombiya (üniter)	Kısmen Özgür/63	51/100
Kosta Rika	Özgür/90	68/100
Meksika	Kısmen Özgür/65	46/100
Nijerya	Kısmen Özgür/48	44/100
Şili	Özgür/95	68/100
Venezuela	Kısmen Özgür/35	28/100 (sonuncu)

EK 2**Başkanlıkla Yönetilen Ülkelerde (ABD Hariç) Kişi Başına Ulusal Gelir
(ABD Doları Olarak)**

<u>Ülke</u>	<u>Nominal</u>	<u>Satın Alma Paritesine Göre</u>
Arjantin	12.425	20.170
Brezilya	7.447	15.048
Ekvador	6.640	11.788
Kolombiya	5.194	14.171
Kosta Rika	10.916	15.365
Meksika	10.174	18.857
Nijerya	2.640	6.351
Şili	16.573	25.415
Venezuela	5.908	15.251

Liberal Perspektif Analiz

Sayı: 3, Aralık 2016

BAŞKANLIK SİSTEMİ, LATİN AMERİKA TECRÜBESİ VE TÜRKİYE

Prof. Dr. Mustafa Erdoğan



📍 Turgut Reis Caddesi, No: 15/4 Mebusevleri Çankaya - Ankara

☎ 0312 213 24 00

✉ info@ozgurlikarastirmalari.com

f ozgurlikarastirmalari

🐦 ozgurlikar