

Demokratik Kurumların Araçsallaşması: Arabesk Demokrasi, Alaturka Başkanlık

Ali AKYILDIZ

Prof. Dr | Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Demokrasi Platformu ♦ Yıl:9 – Sayı : 33 ♦ 2013/I, S.91-112

I-Kişilerin Hükümlanlığından Hukukun İktidarına

Güneşin altında insanoğlunun güven içinde yaşaması için ne yapmalı? Aslında nice bin yıllardır cevabını aradığımız soru budur. Bu, çok masum, görünürde oldukça basit, ama gerçekte çok girift sorunun cevabını aramakla meşgul kişiöglu, dünya var oldu olalı.

Tarihin derinliklerinde “adil bir kralın yönetimi” arzulanmış çoöu kez. Bilgelik de antik Yunan feylesoflarından beri devlet yönetiminde çok önemli görölmüş hükümdar için: Ya bilgiler kral olmalı, ya da kralar bilge... Ama insanoöglu, önce güvenlik demiş, kaostan kurtulmak için düzen ve istikrarı öncelemiş hep. Sonra gittikçe güçlenen devlet yapısının dişlileri arasında ezildikçe, almış başını ellerinin arasına ve başlamış düşünmeye: Hükümdarın buyurma gücünün kaynaöı ne? Neden o buyurmakta ve ben uymaktayım? Hükümdarın gücünü dengelemek mümkün mü? Bu ejderhayı tanrı mı yarattı, yoksa insanların yarattıöı el yapımı bir ejderha mı var karşımızda?..

Bu soruların cevabı az veya çok her devirde hep aranmış, bazı cevaplar da verilmeye çalışılmıştır. İnsanlık tarihi boyunca aranan cevap, çağımızda şu şekildedir: Kamu gücü, insanların topluca yaşamak için oluşturdıkları bir şey. Siyasal iktidar, Tanrı’dan tevarüs edilmemiş, toplumda kendiliöından ortaya çıkmış, muktedirler(iktidar sahipleri) tarafından bazen zorla bazen de rızaen elde edilmiş bir yetki... İktidar ne şekilde elde edilmiş olursa olsun, büyük bir güçtür ve sınırlandırılması

kişilerin insafına bırakılamayacak kadar da tehlikelidir. Peki, iktidarı sınırlamak mümkün mü? Nasıl? Bu soruların cevabı kısaca şöyle: Onu(insanoğlunu) "birey" yapalım ve hukuksal güvencelere sahip kılalım; kişilerin değil hukukun yönetimini sağlayalım. Böylece devlette, kişilerin değil hukukun hükümdarlığını kuralım. Böyle tasarlanan bir devlet yapısında, hukukun hükümdarlığı olsun, kişilerin değil: Rule of Law, not men(Hukukun iktidarı, kişilerin değil).

Öyleyse çağımızın sorunu, hukukun iktidarının nasıl kurulacağıdır.

"Madem sorun, hukukun iktidarının nasıl kurulacağı sorunudur, o halde bunu sağlayacak hukuksal formülleri üretir, sorunu çözeriz" şeklindeki bir düşünce de, asla geçerli olamayacaktır. Çünkü hukuk, sonuçta yine insanlar tarafından uygulanacaktır ve tam da bu nedenle hukukun iktidarını gerçekleştirecek genel geçer somut bir hukuksal formül yeryüzünde mevcut değildir.

Hukukun iktidarını sağlayacak genel geçer somut bir hukuksal formül mevcut olmamakla birlikte, ilkesel bazda bir takım temel prensipler son birkaç yüzyıldır elimizde mevcuttur ve buna ilişkin hukuksal teknikler her geçen gün daha da geliştirilmektedir. Devlet iktidarının sınırlanmasında en temel ilke, bu iktidarın kendi içinde bölümlere ayrılması ve bu iktidar parçalarının birbirine denetlettirilmesidir. Çünkü, insanların gücü ile karşılaştırılamayacak kadar büyük ve güçlü olan devlet iktidarının başka türlü kontrol altında tutulabilmesi ve onun hukukun hakimiyeti altına alınması imkansızdır. Öyleyse bu gücü kendi kendisine denetlettirmek ve kendi kendisiyle dengelemekten başka çıkar yol bulunmamaktadır.

Aksi durum, yani devlet iktidarının tek elde toplanması, denetlenemez bir mutlak güç ortaya çıkarmaktadır. Bu iktidara sahip olanların kişiliklerinin, mutlak gücün iyiye kullanımını sağlama, onu daima iyiye ve güzele yöneltmeleri de imkansızdır. Mutlak gücün mutlak karakteri, netice itibarıyla mutlaka kötüye yönelecek olmasıdır. (Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely)¹. Bu durumda soru-

¹ Sözün tam bir çevirisi şöyle yapılabilir: "Bütün güçler yozlaşma eğilimindedir, ve mutlak güç mutlaka yozlaşır". Bu özlü deyiş, Lord Action'un (1834-1902) 5 Nisan 1887 tarihinde Bishop Mandell Creighton'a yazdığı uzunca ama çok önemli bir mektupta yer almaktadır. Aslında, bu uzun mektuptan kısa ama anlamlı bir alıntı şöyle yapılabilir: "I cannot accept your canon that we are to judge Pope and King unlike other men, with a favourable presumption that they did no wrong. If there is any presumption it is the other way, against the holders of power, increasing as the power increases. Historic responsibility has to make up for the want of legal responsibility. Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they

nun özü ortaya çıkmaktadır: Öyle bir sistem kuralım ki, mutlak güç ortaya çıkmasın, güçler birbirini dengelesin.

Bunu sağlamak, ancak devlet iktidarında yer alan güçleri birbirinden ayırarak farklı organlara vermekle mümkün olabilir. Devlet iktidarında güç toplanması ya da yoğunlaşması, mutlak gücün ortaya çıkmasına zemin hazırlar. Öyleyse, bu güçlerin ayrılması işi, görünüşte değil, gerçekte olmalı, işleyişe yansımalıdır.

Öte yandan devlet iktidarını oluşturan bu güçlerin, mutlak bir ayrılık içinde de olmaması gerekir. Mutlak gücün oluşumuna yol açarak iktidar zehirlemesine yol açmayacak şekilde güçler arası işbirliği şartlarının da oluşturulması gerekmektedir: Öyle ki, güçler ne tek elde toplansın, ne de tamamen başına buyruk olsunlar, stratejik bazı kararların alınmasında tek başına yetkili kılınmasınlar ve birbirlerine muhtaç olup, uzlaşmak zorunda kalsınlar...

Ancak böyle yapılabildiği takdirde, Devlet denilen yedi başlı ejderha (Leviathan) dizginlenebilir, kontrol edilebilir, gücü ortak iyiliğe ve yara-ra yönlendirilebilir. Bu gücün kontrol edilememesi, aslında siyasi iktidar sahiplerinin kontrol edilememesi, kamunun iyiliği için onlara emanet edilen kamu gücünün onlar tarafından kötüye kullanılmasının önüne geçilememesi anlamına gelir. Bu gücün kontrol edilebilmesinin objektif şartları sağlanmadıkça, bütün kurallar anlamsız, bütün kurumlar manasızdır.

Bu nasıl sağlanacaktır? Yapmak istediğimiz ya da yapmamız gereken şey, çağımızda adına hukuk devleti denilen bir devlet işleyiş sistemini ve şartlarını sağlamaktır. Devletin işleyiş sistemi, önceden bilinen kurallardan oluşacaktır ve sıfatı ne olursa olsun herkesin bu kurallara mutlak itaati gereklidir. Ancak bu takdirde kişilerin değil hukukun hükümlerinden söz edilebilir.

exercise influence and not authority, still more when you superadd the tendency or the certainty of corruption by authority. There is no worse heresy than that the office sanctifies the holder of it". Mektubun tam metni ve diğer mektuplar için bakınız: [http://oll.libertyfund.org/LETTER I. - John Emerich Edward Dalberg, Lord Acton, Acton-Creighton Correspondence \[1887\]](http://oll.libertyfund.org/LETTER I. - John Emerich Edward Dalberg, Lord Acton, Acton-Creighton Correspondence [1887])

II- Kralın Evrimi, Hukukla Bağlanması ve Siyasal Sistemin Kralla Dengelenmesi

Sırf kuralları koymak, ya da kurumları ismen oluşturmak asla gereken sistem işleyişinin garanti edildiği anlamına gelmez: bunun objektif işleyiş şartları da olabildiğince dikkate alınmalıdır. Örneğin, yasama ve yürütme ayrılığı, yürütmen yasama içinden çıkıyor olması ve yasama çoğunluğuna dayanmak zorunda bulunması nedeniyle çok anlamlı değildir. Bu bakımdan, aslında parlamenter rejimde yasama-yürütme arasında görünüşte güçler ayrılığının varlığından ama gerçekte bir bakıma güçler birliğinin varlığından söz edilebilir.

Fakat parlamenter rejim, yürütmenin yasama içinden çıkması ve yasama çoğunluğuna dayanmak zorunda olmasına rağmen, tarihsel süreç içerisinde geliştirdiği ve getirdiği bazı başka kurumlarla bu işleyişin bir güçler ayrımına dönüşmesi imkânını ortaya koymuştur. Bunlardan birincisi, İngiltere’de bir zamanlar hüküm süren tembel krallar döneminde başlayan siyasal geleneğin tetiklemeyle krallığın tarihsel süreç içerisinde sembolik bir makama evrilmesi sonucu ortaya çıkan yürütmenin çift başlılığıdır. Parlamenter hükümet sisteminde bu nedenle ayrı bir devlet başkanlığı ihdas edilmiş ve devlet başkanına yürütme işlevine ilişkin çoğu sembolik ama nitelik itibarıyla stratejik bazı görevler ve yetkiler verilebilmektedir. Devlet başkanına (Meşrutî Kral ya da Cumhurbaşkanı) verilecek işlevin düzeyi, ülkenin kendi objektif şartlarına göre ayarlanabilir. Örneğin, bütün üst düzey yürütme işlemlerinin üçlü kararnameye ya da Bakanlar Kurulu Kararnamesine dayandırılması ve kararnameleri imzalama yetkisinin de (karşı imza kuralı)² Cumhurbaşkanı (Devlet Başkanına) tanınması, yürütme gücünün denge ve denetim içerisinde yürütülmesinde tılsımlı bir rol oynayabilir.

Bu sistemde, Cumhurbaşkanı konumu da iyi tasarlandığı, tarafsızlığını sağlayacak hukuksal önlemler yeterince alındığı takdirde, ona verilen denetim ve dengeleme rolünden en fazla verimin sağlanması mümkündür: Örneğin Cumhurbaşkanı’nın –varsa- partisi ile ilişkisinin kesilmesi Cumhurbaşkanı’nı destekleyen temel siyasal hareketin zorunlu olarak ayrı bir başkanının bulunması anlamına gelir. Cumhurbaşkanı’nın halkoyu ile doğrudan değil parlamento tarafından seçilmesi, büyük se-

² Parlamenter rejimlerde karşı-imza kuralının tarihsel kökenleri ve karşılaştırmalı bir uygulaması hakkında bkz. GÖZLER, Kemal, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa, Ekin

Kitabevi Yayınları, 2001, s. 235-264. (www.anayasa.gen.tr/devletbaskanlari.htm).

çim kampanyalarına gerek duyulmayacağı için Cumhurbaşkanı seçimlerinin daha az siyasallaşması anlamına gelecektir. Mecliste nitelikli bir çoğunluk aranması ise, Cumhurbaşkanının seçim anında ülkede bulunan iktidar çoğunluğuna minnet borcu duymasını önleyecektir. Buna bir de Cumhurbaşkanının görev süresinin parlamentonun görev süresinden daha uzun bir süre olarak belirlemek suretiyle farklılaştırılmasını eklediğimizde, kurumun tarafsızlık boyutu daha da pekişecektir. Çünkü Cumhurbaşkanı görevinin belli bir bölümünü kendini seçen parlamentodan başka bir parlamento zamanında sürdürecektir. Ama tarafsızlığı sağlayacak en etkili ve asıl hukuksal düzenleme, Cumhurbaşkanlığı görevinin tek dönemle sınırlanmasıdır. Böylece Cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirirken gelecek seçimleri düşünerek hareket etmesi ve böylece ister istemez siyasallaşmak zorunda kalmasının önü kapatılmış olmaktadır.

Parlamente rejimde, güçler ayrımını sağlayarak özellikle de yürütme organını denetim altında tutmaya yarayacak hukuksal önlemler bu sayılanlardan ibaret de değildir. Cumhurbaşkanına tanınacak kanunları bir daha görüşülmek üzere meclise gönderme yetkisi ve geri gönderilen kanunların kabulünde salt çoğunluk aranma zorunluluğu da, aslında parlamento çoğunluğunu frenlemek suretiyle gerçekte yürütme organını kontrol altına almaya yarayan bir kural içermektedir³. Cumhurbaşkanın Anayasa Mahkemesinde yasalar hakkında iptal davası açabilmesi yetkisi de sonuçta çoğu kez yürütme organının hukuksal denetim altında tutulması amacına hizmet eder.

Parlamente rejimde, güçler ayrımını sağlayacak müesseseler, sadece Cumhurbaşkanı aracılığıyla yürütme organının çift başlı yürütme formu kapsamında olan hukuksal müesseseler ve düzenlemelerden ibaret değildir: Parlamento İç Tüzüğü'nün gerçekten muhalefet partilerinin görüşlerini yeterince ortaya koyacak imkânları onlara sağlayacak kuralları içermesi, parlamentoları çoğunluğun istibdadından bir ölçüde kurtarabilecektir. Bu kurallar, yasama organının iradesinin ve nihayet temsili demokrasilerde son tahlilde milli iradenin ortaya çıkış usulünü düzenledikleri için son derece önemlidir ve anayasa kurallarına benzer işlev ifade ederler. Bu nedenledir ki, meclis iç tüzüklerine, bu önemlerini vur-

³ Yasaların Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi müessesesi hakkında şu çalışmaya bakılabilir: TEZİÇ, Erdoğan; "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1986-1987, 52/1-4, s. 101-116.

gulamak için "sessiz anayasalar"⁴ denildiği de olmaktadır. Öyleyse, muhalefetin karar alma süreçlerine anlamlı katılımlarını sağlayan iyi bir iç tüzük rejimi, parlamenter rejimde yasama organının yürütmeden ayrı bir varlık olarak isimlendirilmesini anlamlı kılabilir.

Eğer yasama ve yürütme işlevleri ayrılamaz ise, daha doğru bir ifade ile yürütme organı denetim altına alınamaz ise, yargının da bağımsız olarak işlemesine imkân yoktur. Denetlenemeyen yürütme, yasama işlevine de hâkim olarak devlet organlarını kendisine hâkim olan siyasal gücün siyasal çıkarlarına uygun olarak dizayn edilecek, onun isteklerine uygun şekilde işleyecektir. Böyle bir düzende yargı organı, yürütme gücüne egemen olan siyasal iktidarın emrinde bir idari denetim organı gibi işlev görecektir, çok büyük ölçüde yürütmenin ve onun emrindeki idare aygıtının faaliyetlerini denetleyip aklayan bir idari denetim organı derecesine düşecektir.

Gerçekten de bir devlet düzeninde önemli olan Yürütme Organının ve onun emrindeki idare cihazının kontrol altında tutulabilmesi, hukukla bağlanabilmesi ve denetlenebilmesidir. Çünkü kamu gücünü ve imkânlarını elinde bulunduran yürütme ve idare, başka hiçbir devlet organında olmayan avantajlara sahiptir. Kaldı ki, tarihsel gelişim sürecinde de esas olan hep yürütme organı olmuş, temel hak ve özgürlüklere saldırılar tarih boyunca yürütme organından gelmiştir. Diğer devlet fonksiyonları olan yasama ve yargı da, zaten yürütmeden ayrılmışlar, bunların ayrılması suretiyle yürütme organının dizginlenebileceği umulmuştur. Şimdi, geline nokta bu ayrımı gerçekte bir ayrım değil görünüşte bir ayrım haline getirdiğimizde, yürütme yine elindeki imkânlarla bu iki devlet işlevine de hâkim olacak, tekrar çok daha güçlü bir şekilde hukukla bağlanmaz bir konuma erişebilecektir. Diğer devlet işlevlerinin yürütme organında yoğunlaşması ve toplanması, yürütme gücünü denetlenemez hale gelmesine, kamusal gücün yürütme elinde mutlak güç haline dönüşmesine yol açacaktır. Oysa biz bilmekteyiz ki, güç parçalanmış haldeyken bile yozlaşma eğilimindeyken, mutlak hale dönüştüğünde yozlaşması kaçınılmazdır ve insan hakları tarih boyunca denetimsiz bir kamu gücünden daha tehlikeli bir varlığa tanık olmamıştır.

⁴TANÖR, Bülent & YÜZBAŞIOĞLU, Nemci; 1982 *Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, s. 240. TUNAYA, Tanık Zafer, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul, 1975, s. 91. İçtüzüklerin hukuksal niteliği ve önemi konusunda ayrıca şu çalışmaya bakılabilir: ÖZBUDUN, Ergun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1979, 36/1-4, s. 3-26.

III- Parlamenter Rejimde Yozlaşma⁵, Sistem Tartışmaları

Görüldüğü üzere, görüntüde ortaya çıkan güçler ayrımına aldanmamak, gerçekten kurgulanan mekanizmanın bir güçler ayrımını ortaya koyup koyamayacağı irdelenmek durumundadır. Bu noktada, hukuksal müesseselerin içeriği belirlenirken, o hukuksal kurumun uygulanacağı toplumdaki siyasal kültür de dikkatle ele alınmalıdır. Daha açık bir deyişle, uygun bir siyasal kültürün oluşmadığı toplumlarda, toplumsal yapıdan kaynaklanan ve gerçekte kökeni sosyolojik sorunlar ve topluma hâkim olan siyasal kültür olan sorunların hukuk yoluyla çözülebilmeye çalışılması, beyhude bir çabadır. Bu tür toplumlarda zorunlu olarak prosedürel (=usuli) hukuksal güvencelere başvurulması, hukuk kurallarının görece ayrıntılı olması kaçınılmazdır. Doğu toplumlarında neredeyse genel ve meşru bir nitelik taşıyan “şark kurnazlığı” sorunları, dinsel alanda “takiyye kültürü” şeklinde ortaya çıkmakta ve hemen her alanda söylenenleri anlamsız kılmaktadır. Çünkü sözü söyleyenin, gerçekte kendince o sözlerle bir anlam yüklediği ve amacının ortaya konan şekli iradeyle hiçbir uyum ilişkisinin bulunmadığı olgusu sıklıkla yaşanabilmektedir. Böylesi bir siyasal-toplumsal ve hatta dinsel algı ortamında prosedürel hukuk kurallarından başka bir hukuksal güvence de kalmamaktadır.

Parlamenter rejimlerdeki yasama-yürütme ayrımının yürütme organının mecliste sahip olduğu rahat siyasal çoğunluk sebebiyle çoğu kez anlamsızlaşması, yürütmenin rahat çoğunluklara dayanmadığı siyasal istikrarsızlık dönemlerinde ise sistemin hep hükümet krizi ve istikrarsızlık üretmesi, yeni arayışlara girişilmesine yol açmıştır. Bu arayışların iki ana koldan geliştiği gözlenmektedir: Birincisi, yani yasama-yürütme ayrımının yürütme organının mecliste sahip olduğu rahat siyasal çoğunluk nedeniyle anlamsızlaşması, bu ayrımın daha sert yapılması söylemlerine yol açmış, başkanlık rejimine ilişkin tartışmaların aktüellik kazanmasına yol açmıştır. Ayrıca, başkanlık sistemi taraftarlarına göre, yürütmede ikici yapı çok doğru bir yapı değildi, zaten ikilik toplumsal kültürümüzde de olumsuz algıları çağrıştırmaktaydı. Kaldı ki, siyasal bakımdan sorumsuz cumhurbaşkanının siyasal bakımdan sorumlu hükümetin işlerine karışması teorik açıdan da doğru değildi; yetki ve so-

⁵ Aslında yozlaşma, insan haklarından akla, demokratik kurumlardan dine kadar her alanda görülebilmektedir. Bütün değerler, amaçlarından bağımsız olarak ilgisiz başka çıkarların aracı olarak kullanılabilen, dönüştürülebilmektedir. Kamuoyunun özgürce oluşamadığı güdümlü demokrasilerde, bütün demokratik kurumların günlük politik çıkarlar için araçsallaştırılmasının söz konusu olabildiği gözlenmektedir.

rumluluk paralel olmalıydı. Öyleyse, yürütmenin ikili yapısı ortadan kaldırılmalı, tek bir başkan yahut partili cumhurbaşkanı (adına ne denirse densin) yürütmede söz sahibi olmalıydı.

Buna karşılık, diğer bir görüş, parlamenter rejimin Türkiye'ye en uygun hükümet sistemi olduğunu, başkanlık rejimlerinin Birleşik Devletler dışında hep diktatörlüğe (Başkancı Rejimlere) dönüştüğünü, Başkanlık rejimi gibi kurgulanmış bir rejim olmayıp tarihsel süreç içinde yaşanan sosyo-siyasal değişimler sonucu kendiliğinden ortaya çıkmış parlamenter rejimin aklileştirilmesi(rasyonelleştirilmesi) suretiyle zaaflarından arındırılmasının mümkün olabileceğini, yürütmenin ikili yapısının yürütmenin sorumlu ve asıl yetkili kanadı olan siyasal iktidarın (Bakanlar Kurulunun) denetim altında tutulabilmesi bakımından önemli olduğunu öne sürmüşlerdir.

Gerçekten de, 1982 anayasasını yapanlar, 1980 ihtilali sürecine gidişin parlamenter rejimin karar alma mekanizmalarında yaşanan tıkanıklıklar sonucu siyasal sistemin tıkanmasından kaynaklandığını öne sürmüşler ve karar alma mekanizmalarındaki tıkanıklıkları önleyici bir dizi kuralın anayasada yer bulmasını sağlamışlardır. Başlıca, Cumhurbaşkanının en çok üç turda seçilmesi, aksi takdirde yasama meclisi seçimlerinin kendiliğinden yenilenmesinin zorunlu hale getirilmesi; gensoruda sadece güvensizlik oylarının sayılması ve salt çoğunluğu güvensizlik oylarının bulmasının aranması; meclisin toplantı ve karar nisabının üye tam sayısının dörtte birine düşürülmesi gibi değişiklikler, 1982 anayasasında rasyonelleştirilmiş parlamentarizm unsurları olarak değerlendirildi. Anayasa koyucunun hükümet etme işlevi bakımından karar almayı kolaylaştırdığı ve istikrar ilkesini ön planda tuttuğu bu anayasada açıkça görülmektedir⁶.

Fakat, 2002 yılını takip eden dönemde, krizler çıktıkça anayasal değişiklikler yoluyla bunlara reaksiyon gösterme yöntemi, genellikle kişisel amaçlı değişiklikler yoluyla hükümet sisteminin tamamen başkalaşmasına yol açtı. Anayasadaki ilk kişisel değişiklik, Başbakana Milletvekilliği

⁶ Türk anayasa geleneğinden biraz ayrılmak pahasına yürütme işlevinin sadece görev değil aynı zamanda "yetki" olarak düzenlenmesi, yürütme organı içerisinde özellikle Cumhurbaşkanına klasik parlamenter rejimlerde görülmeyen cinsten bir hayli idari yetkiler tanınması, olağanüstü rejim dönemlerinde yürütme organına meclisi ve anayasa yargısını devre dışı bırakacak ölçüde yetkiler tanınması, rasyonel parlamentarizm bağlamında olmamakla birlikte, yürütmenin güç ve istikrar kazanmasına ilişkin diğer yetkiler olarak değerlendirilmesi mümkündür.

yolunu açan ara seçimlere ilişkin olarak eklenen fıkradır⁷. Ama asıl sistemsel değişiklik, Ahmet Nejdett Sezer'in görev süresinin bitmesinin ardından yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimleri sırasında meclis toplantı yeter sayısına ilişkin çıkan tartışmalar üzerine gelişen meşhur 367 krizine bir tepki olarak gerçekleştirilmiştir. O zamana kadar Cumhurbaşkanı yedi yıllık bir süre için bir defaya mahsus olarak parlamento tarafından seçilmekte idi. Yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanının beş yıllık bir süre için ve en fazla iki dönem doğrudan halk tarafından seçilmesi düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanının –varsa- partisi ile ilişkisinin kesileceği ve Türkiye Büyük Millet Vekilliği üyeliğinin sona ereceği düzenlemesi korunmuş olmakla birlikte, yapılan bu değişiklik sonrası bu korunan düzenlemenin Cumhurbaşkanın tarafsızlığını sağlamaya hiçbir şekilde yetmeyeceği açıktır. Bir defa, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilecek olması, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin zorunlu olarak genel seçim havasında yürütülmesine ve Cumhurbaşkanının güçlü bir siyasal tabana sahip bulunmasına yol açacaktır. Buna bir de ikinci defa seçilme imkânı eklenince, Cumhurbaşkanının dayandığı siyasal oluşum paralelinde görev ifa etmesi zorunlu hale gelmektedir.

Cumhurbaşkanına anayasada(104. madde) tanınan görev ve yetkiler de aynen varlığını korumaktadır. Burada Cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı alanına ilişkin olarak çok sayıda yetki tanındığı görülmekte, bu yetkilerin özellikle yargıya ve hatta yürütmeye ilişkin olanlarının Cumhurbaşkanının tarafsız devlet başkanı kişiliği nedeniyle tanınmış olduğu gerek öğretide gerekse madde gerekçelerinde öne sürülmektedir. Şimdi bu makam getirilen seçim usulü ve ikinci defa seçilebilme imkânı sebebiyle tamamen siyasallaşmakla birlikte aynı yetkilerin anayasada muhafaza edilmiş olması tam bir sistemsel çelişki de teşkil

⁷ Anayasanın "Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin geriye bırakılması ve ara seçimleri" başlıklı 78/son fıkra (27.12.2002 tarih ve 4777/2. madde ile eklenmiştir): "Yukarıda yazılı hallerden ayrı olarak, bir ilin veya seçim çevresinin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde üyesinin kalmaması halinde, boşalmayı takip eden doksan günden sonraki ilk Pazar günü ara seçim yapılır. Bu fıkra gereği yapılacak seçimlerde Anayasanın 127'nci maddesinin üçüncü fıkrası hükmü uygulanmaz". Bilindiği üzere, 2002 seçimlerinde, AK Parti ezici bir çoğunlukla iktidara gelmesine rağmen, Genel Başkan Erdoğan yasaklı olması nedeniyle parlamento dışında kalmış, hükümet Kayseri Milletvekili Abdullah GÜL tarafından kurulmuştu.. Bu hükümet döneminde Erdoğan'ın yasaklılık halinin kaldırılması Mecliste kabul edilen bir kanunla gerçekleştirilmiş, sonra da Anayasaya 78/son eklenmişti. Sadece iki milletvekili bulunan Siirt İlinde, milletvekilliklerinden birini AK Parti almış, diğerini bağımsız aday Fadıl Akgündüz kazanmıştı. AK partili milletvekilinin istifası ve Fadıl Akgündüz'ün de mahkumiyeti sonucu milletvekilliği düşmüş, 78/son fıkraya göre yapılan ara seçimlerle parti genel başkanı Erdoğan meclise girmiş ve arkasından Başbakan olablmıştır.

etmektedir. Mevcut Cumhurbaşkanının da ikinci defa aday olabileceği Anayasa mahkemesi tarafından kabul edildiğine göre, halk tarafından seçilmemiş olmakla birlikte halen bu makamın bu sebeple en ileri seviyede siyasallaşmış olduğu, ama buna rağmen Anayasadaki tarafsız Cumhurbaşkanına ilişkin yetkilerin de Cumhurbaşkanınca kullanılmaya devam edildiği bir vakiyadır. Yapılan değişikliklerle Anayasal sistem temelden sarsılmış, anayasayı yapanların asla öngörmedikleri arabesk bir içerik kazanmıştır. Artık bu konumuyla Cumhurbaşkanlığı Kurumu hükümet sistemi içerisinde kendisi için tasarlanan tarafsız devlet başkanı rolünün çok ötesinde bir konuma taşınmıştır.

Bu sorunlu durumdan çıkışta, iki farklı yol önerilmektedir. Birinci öneri, Cumhurbaşkanının tekrar parlamenter rejimdeki konumuna çekilmesidir. Bu görüşü savunanlara göre; Cumhurbaşkanını yine parlamento tek dönem için ve parlamentonun görev süresinden farklı(daha uzun) bir süre için seçmeli, bir daha seçilme imkânı da tanınmamalıdır.

Tam tersi görüşü savunanlara göre; zaten Cumhurbaşkanının halkın seçmesi, rejimi yarı- başkanlık haline dönüştürmüştür. Son on yıldır da Türkiye’de fiilen başkanlık benzeri bir rejim uygulanmaktadır. Buradan geri dönüş olamayacağına, örneğin halka verilmiş Cumhurbaşkanını seçme yetkisi geri halkın elinden alınamayacağına göre, Türkiye’de Başkanlık Sistemine geçilmesi en uygun çözüm olacaktır. Bu sayede güçler ayrımı kesin olarak sağlanacak, temel hak ve özgürlükler güçler ayrımının daha net ve sert şekilde sağlanması sayesinde daha iyi güvence altına alınacaktır.

Şimdi, bu tartışmaları daha iyi anlayabilmek için, dünyada uygulanan demokratik hükümet sistemleri hakkında çok özet de olsa kısaca bilgi vermek yerinde olacaktır.

IV- Dünyada Uygulanan Siyasal Sistemlere Kısa Bir Bakış⁸

Bilindiği üzere, günümüzde dünyada uygulanan hükümet sistemleri, kuvvetler (yasama ve yürütme) arası ilişkiler kıstasından hareketle, güçler birliği ya da güçler ayrılığı sistemleri olarak iki ana gruba ayrılabilir. Bunlardan kuvvetler(güçler) birliği sistemleri de, güçlerin bir kişide ya da bir kurul ya da mecliste birleşmesine göre tekrar ikiye ayrılabilir.

⁸ DUVERGER, Maurice, *Siyasal Rejimler*, (Çev.: TUNÇDOĞAN, Teoman), Sosyal Yayınları, 1986; DUVERGER, Maurice, “Partiler ve Siyasi Rejimler”, (Çev.: ÖZBUDUN, Ergun), AÜHFD, 1969/19, S. 1-4, s. 95-171.

Güçlerin bir kişide birleşmesinin demokratik usullerle birleşmesi pek mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, güçlerin bir kişide birleştiği bir hükümet rejimi, genellikle tiranlık olarak adlandırılabilir. Güçlerin bir mecliste birleşmesi ise, kolejyal sistem ya da Meclis Hükümeti sistemi olarak isimlendirilmektedir. Bilindiği üzere Meclis Hükümeti sistemi, Cumhuriyetin kuruluşunun hazırlandığı yıllarda ülkemizde kısa bir süre uygulanmıştır. Gerçi 1924 Anayasası döneminde de yasama ve yürütme güçlerinin mecliste toplandığı anayasal olarak ifade edilmiştir ama bu anayasa döneminde hem Meclis Başkanından ayrı bir Devlet Başkanlığı (Cumhurbaşkanı) makamının ihdas edilmiş olması, hem de meclisin yasama yetkisini fiilen kullanmasına rağmen yürütme yetkisini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle yerine getireceğinin yine anayasa da açıkça düzenlenmiş olması karşısında, aslında bu dönemde fiilen parlamenter rejime uygun bir hükümet sistemi öngörüldüğü kabul edilmektedir. Güçler birliğinin ifade ediliş ve yürütmeye ilişkin yetkinin doğrudan meclis eliyle kullanılmayışı sebebiyle, bu dönemde yürürlükte olan rejimin anayasa hukuku bakımından "Güçler Birliği, Fonksiyonlar Ayrılığı" olarak nitelendirildiği görülmektedir.

Kuvvetler ayrılığı sistemleri ise; kuvvetlerin yumuşak ve dengeli ayrımına dayanan parlamenter rejim ile, kuvvetlerin sert ve kesin ayrılığı esasına dayanan başkanlık rejimidir. Parlamenter rejim, bazı küçük fasılalara rağmen ikinci meşrutiyet döneminden sonra ülkemizde hep uygulanmıştır. Esasen 1876 Anayasası ile öngörülen de meşrutî monarşi içerisinde bir parlamenter rejim olarak nitelendirilebilir. Bir de bu ikisi arasında yarı-başkanlık(sem-i presidential system) sistemi denilen ve 20. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmış melez bir sistem daha bulunmaktadır ki, uygulamada işleyiş bakımından ya parlamenter rejime dönüştüğü, ya da başkanlık rejimine doğru kaydığı görülen ara bir rejimdir.

Parlamenter rejimde, meşrutîyetin yegâne kaynağı olarak parlamento görülür. Yürütme organının her iki kanadı da parlamentonun içinden çıkar; meşrutî monarşiler dışında Cumhurbaşkanı parlamento seçer⁹, Bakanlar Kurulu üyeleri (Cumhurbaşkanınca önce Başbakan atanır, Başbakan Bakanlar Kurulu listesini Cumhurbaşkanı'na sunar ve listenin onaylanması ile Bakanlar Kurulu göreve başlar) de kural olarak parlamento üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bakanlar

⁹ Meşrutî monarşilerde, monark zaten devlet başkanı olduğundan, ayrıca Cumhurbaşkanı olmaz; onun görevleri doğrudan monark tarafından yerine getirilir. Daha doğrusu, monark yoksa Devlet Başkanı (Cumhurbaşkanı) ayrıca seçilmek durumundadır.

Kurulunun göreve devamı Parlamentodan güvenoyu almasına bağlıdır ve bu güvenoyu bütün görevi süresince istendiği her zaman (hükümetin güven istemi ya da muhalefetin gensorusu) devam ediyor olmalıdır. Aksi halde hükümet (Bakanlar Kurulu) düşmüş olur. Buna karşılık, yürütmenin sorumsuz kanadını teşkil eden Devlet başkanına da parlamento seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi tanınmaktadır. Böylece, silahların eşitliğinin sağlandığı varsayılır.

Başkanlık rejiminde ise Parlamento meşruiyetin yegâne kaynağı değildir; yasama ve yürütme organları ayrı ayrı halkoyundan çıkarlar. Parlamento üyelerinin yürütme organında görev alması söz konusu değildir; işlevsel bir imtizaçsızlık (uyuşmazlık) olduğu kabul edilir. Başkan, hem Devlet Başkanı hem de yürütmenin yegâne başıdır; ayrı bir Başkanlık olmadığı gibi, kolektif sorumluluğa sahip bir Bakanlar Kurulu da söz konusu değildir. Bakanlar, başkana karşı sorumludur. Yasama ve yürütmenin birbirinin varlığına son verme, diğerini görevden alma gibi yetkileri söz konusu değildir. Sistem, güçlerin kesin ve sert ayrılığı esasına dayanır.

Başkanlık rejimi, Montesquie'nin kuvvetler ayrımına ilişkin teorisine ilk bakışta daha fazla uymaktadır. Madem ki güç gücü durduracak, böylece insan hakları kontrolsüz kamu gücü karşısında korunabilme imkânına kavuşacaktır, öyleyse başkanlık sistemi yasama-yürütme ayrılığının çoğu kez anlamsızlaştığı ve silindiği parlamenter rejime göre bu ihtiyaca daha uygun sayılabilir görünmektedir.

Ama bu görüntünün aldatıcı bir görüntü olup olmadığı araştırılmaya muhtaçtır. Şöyle ki; Başkanlık rejiminde başkan yürütme işlevinin yegane karar vericisi olarak sadece yürütme organı içerisinde değil, tüm rejim içerisinde öne çıkmaktadır. Öyle ki, rejim bile adını başkanın bu konumundan almaktadır. Bu derece öne çıkan bir yürütme organı ve onun başının, gerçekte hukukla bağlanabilmesi, parlamento ya da hatta yargı tarafından hukuka bağlı kalmaya zorlanabilmesi nasıl mümkün olabilecektir? Özellikle disiplinli partilerin mevcut olduğu Avrupa kıtasında veya "masalı gerçek zanneden"¹⁰ Ortadoğu ve şark toplumlarında hangi hukuksal kurum ve tekniklerle başkan hukuka uymaya zorlayabi-

¹⁰ TBMM Başkanı sayın Cemil Çiçek Başkanlığında dört partinin ortak iradesiyle kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonunda sayın komisyon üyesi Ahmet İyimaya tarafından bir batılı düşünüre atfen nakledilen anlamlı bir ifadede şöyle denilmektedir: "Şarklılar, masalı gerçek zanneder, ama biz (garp-lılar) masaldaki gerçeği ararız". Bu müthiş ifade, aslında doğu-batı kültür farkının derinliklerine işaret etmektedir.

lirsiniz? Tek başına oyların yüzde ellisinden fazlasını alan bir başkanın hukuk sınırlarında kalması için dua etmekten başka çare kalmayacaktır.

Bir defa, başkan, aynı zamanda kendisini iktidara taşıyan partinin de lideri olacağına göre, zaten o parti doğal olarak parlamentoda da rahat bir çoğunluğa sahip bulunacaktır. Böylece Başkan, fiilen hem yasamanın hem de zaten yürütmenin başı olacak, güçleri kesin ayırılım derken güçler birliği gerçekte bir mecliste ya da bir kurulda dahi değil, tek bir şahısta gerçekleşmiş olacaktır. Bu yönetim şekli, aslında başkanlık değil, tiranlık olarak nitelendirilmeyi daha fazla hak edecektir. Çünkü, nihayet yargı organı da meclisin yapacağı yasarla göre örgütlenecek ve faaliyet gösterecek olduğuna göre, özellikle bir Ortadoğu veya Şark(doğu) ülkesinde başkanı sınırlayacak gerçek bir anayasal güç kalmayacaktır. Seçimlerin farklı zamanlarda yapılması belki bir önlem olarak düşünülebilir. Ama, istisnalar dışında kısa sürelerde siyasal eğilimlerde ani değişimler olamayacağı dikkate alındığında, bunu da tek başına başkan frenleyecek yeterli bir önlem olabileceği oldukça şüpheli gözükmemektedir.

V- Kralın Demokratikleşmesi: Birleşik Devletler Başkanlık Rejimi¹¹ ya da Meşruti Demokrasi¹²

Peki, başkanlık rejiminin demokratik bir düzen içerisinde içinde temel hakların güvence altına alınabildiği dünyada yegane örneği olarak görülen Birleşik Devletlerde bu rejimin başarıyla işlemesi nasıl sağlanmaktadır? Buna bağlı bir diğer soru: Başkanlık rejiminin uygulanmak istendiği diğer ülkelerde niçin benzer sonuçlar elde edilememektedir?

1- Önce ilk sorudan başlayalım: Başkanlık rejiminin Birleşik Devletlerin çok özel şartlarından ortaya çıktığı, önemli ölçüde insan aklının bir ürünü olarak Birleşik Devletlerin kuruluş sürecinde oraya özgü olarak kurgulandığı açıktır. Gerçekten de, Birleşik Devletlerin kuruluş şartları tamamen kendisine özgüdür ve bu sebeple de hükümet sistemi kendi

¹¹ KUZU, Burhan, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997; *Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*, Bab-ı Ali Kültür Yayıncılığı, 2011.

¹² Aslında "meşruti demokrasi" diye bir kavram, biraz sorunlu görülebilir ve dahi öyledir de. Çünkü meşrutilik ya da şarta bağlılık, yani hukukla bağlanmak, krallar için kullanılan bir kavram olarak ortaya çıkmıştır ve "meşruti monarşi" şeklinde kullanılmıştır. Birleşik Devletlerin Başkanları, yerine geçtikleri makamın adından hareketle yapılan bir isimlendirmede demokratik krallar olarak, çok kademeli denge ve denetim sistemleri sayesinde hukukla bağlanmışlar ve hukuk içerisinde kalmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Monarşik meşrutiyet kavramından hareketle, demokratik kralların hukukla bağlanmasını da, bu sistemin özellikle ABD dışındaki uygulamalarında Başkancı Rejimlere dönüşmeleri sebebiyle hukukla bağlanmasındaki zorluklara ve hatta sorunlara vurgu yapmak bakımından ve biraz da ironik bir terim olarak "meşruti demokrasi" şeklinde isimlendirmek anlamlı olabilir.

özgü olmuştur. Bilindiği üzere Birleşik Devletler, bu devletin bulunduğu coğrafyada bulunan sömürge bölgelerinin ayrı ayrı ama aynı zaman diliminde sömürgeci ana vatana (İngiltere) karşı ayaklanmaları, bu devletin güçlü donanmalarına karşı güç birliği yapmak üzere bir konfederasyon kurmaları, peşinden de bu konfederasyonu oluşturan halkların hür iradesi ile federatif bir devlet yapısına dönüşme aşamalarından geçilerek ortaya çıkmıştır.

Dünyanın geri kalanında ise, genel gelişim şöyle olmuştur: Tarihsel süreç içerisinde çoğu büyük imparatorluklar kurmuş monarşik gelenekler, İngiltere örneğinde kristalize edilerek izlenebilen bir süreçte, zaman içerisinde tedricen yetkilerini halkın temsilcileri ile önce paylaşmışlar, sonra da asıl yetkiyi bu temsilcilere devretmişlerdir. Fransa gibi demokratik dönüşümün çok sert olduğu örneklerde dahi, aslında bu dönüşümün öncesinde bir demokratik hazırlık süreci ve bu süreçte “danışma” işlevine sahip görünümelerde de olsa yetki paylaşımının alt yapısı mevcut olmuştur¹³. Bu ülkelerdeki siyasal sistemin gelişim sürecinde, tarihsel aktörlerin niteliklerinin dönüştürülerek korunduğu ve sistem içerisinde işlevselleştirildiği görülmektedir: Devletin başında, ya bir meşrutileştirilmiş kral ya da genellikle sembolik yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanı bulunmakta, yürütme işlevinin asıl yetkili ve sorumlu Bakanlar Kurulu ile siyasal sorumluluğu bulunmayan Kral ya da Cumhurbaşkanı tarafından birlikte üstlenilmesi esasına dayalı ikici(düalist) yapısı ortaya çıkmaktadır. Bu sistemde, meşruiyetin yegâne kaynağı olarak parlamento görülmekte, bütün devlet yetkileri bu tek meşruiyet kaynağından dağıtılmaktadır.

Görüldüğü üzere, ülkelerin siyasal rejimlerini tarihsel süreçleri belirlemektedir. Birleşik Devletlerde halkın bir kralı olmadığı için, ayrı bir Devlet Başkanlığı makamı ihdas edilmemiştir. Ama, İngiltere kralı ile çok hoş olmayan anılara sahip olduklarından, yürütmenin başındaki başkanın krala dönüşmemesi için oldukça temkinli davranmışlar, denetim ve denge mekanizmalarını oluşturmuşlardır.

Birleşik Devletlerin anayasal sistemi, başkanda kontrolsüz bir güç birikimi olmasını önleyecek iç içe geçmiş mekanizmalardan oluşmaktadır: Bir defa, Devletin Federe yapısı, başkanın yetkilerinin önündeki ilk

¹³ Fransa’da soylular meclisi ve din adamlarından oluşan meclisin yanına, daha sonra eklenen burjuvazi temsilcilerinden oluşan meclis söz konusudur. Soylular meclisi ile burjuva temsilcilerinden oluşan halk meclisi arasındaki gerilim, kralın yetkilerinin önce mutlaklaşmasına yol açmışsa da, süreç ünlü 1789 devrimiyle sonlanmıştır.

ciddi bariyeri oluşturmaktadır. Çünkü başkan, sonuçta anayasada belirtilmiş sınırlı sayıdaki federal yetkilere sahip bir devletin yürütme organını oluşturmaktadır. Başkanın seçim usulü ve seçim zamanı, parlamentonun yapısı ve parlamento-başkan ilişkileri de hep başkanın yetkilerinin denetim altında tutulması ve dengelenmesi gözetilerek kurgulanmıştır: Bir defa başkan doğrudan halk tarafından seçilmemekte, ikinci seçmenler (emredici vekâletle görevlendirilmiş delegeler) tarafından seçilmektedir. Başkanın seçecek delegeler, temsilciler meclisi üyeleri ve senato üyelerinin üçte biri aynı seçimlerde seçilmektedir; ama temsilciler meclisi seçimleri iki yılda tekrarlanmakla, altı yıl süreyle görev yapan senato üyelerinin üçte biri de iki yılda bir yenilenmektedir. Böylece, başkan ile arasında mutlak bir siyaset ayniyet kurulması önlenmektedir.

Öte yandan, bu sistemde yürütme organı monist bir yapıda olsa da, bu kez parlamentonun düalist yapıda olduğu görülmektedir. Temsilciler meclisi, nüfus esasına göre seçilen 438 üyeden oluşurken, senato, eyaletlerin eşit temsili esasına göre, her eyaletten(federe devletten) seçilen ikişer üyeden oluşan 100 üyeli bir meclistir. Yasalar, parlamentonun her iki kanadının ayrı ayrı kabulü ile yürürlüğe girebilmektedir. Başkanın yetkilerinin denetim altında tutulmasını sağlayan mekanizma, birçok yüksek kamu görevlisinin ve hatta başkanın bakanlarının atanmasının senatonun onayına bağlanmış olmasıdır. Öyle ki, başkanın diğer ülkelerle yaptığı antlaşmaların yürürlüğe girebilmesi, senatonun üçte iki çoğunlukla onaylamasına bağlıdır. Senatonun başkan üzerindeki bir diğer çok önemli yetkisi de, gerektiğinde başkanı bizzat yargılama yetkisine sahip olmasıdır.

Birleşik Devletler anayasasının çok sert bir Anayasa olarak tasarlandığı da görülmektedir. Anayasada değişiklik yapılabilmesi için, federal parlamentonun bu değişikliği üçte iki çoğunlukla kabul etmesi tek başına yeterli olmamakta, ayrıca her bir federe devletin parlamentosu tarafından da yapılmak istenen değişikliğin dörtte üç çoğunlukla kabulü de gerekmektedir.

Bütün bu hukuksal mekanizmaların yanı sıra, Birleşik Devletler hükümet sisteminin işleyişindeki asıl etkenin, halkın pragmatist kültürü, siyasal partilerin kampanya partileri niteliğindeki gevşek yapısı(disiplinsiz partiler oluşu) ve lobilerin Birleşik Devletler siyasal hayatındaki partiler üstü konumuna dayalı gücü olduğunu unutmamak gerekir.

2- Dünyanın diğer ülkelerinde bu sistem başarılı olamamaktadır. Çünkü ne Birleşik Devletlerdeki gibi bir tarihsel sürece ve siyasal kültüre dayanmaları söz konusu değildir; ne de orada olduğu gibi yapısal denge ve denetim mekanizmalarına sahiptir. Bu nedenle, bu sistemin özellikle Güney Amerika'da uygulanan taklitlerine başkanın kişiliğini öne çıkaran yapıları ve işleyişleri nedeniyle Anayasa Hukuku literatüründe öteden beri "Başkanlı Rejimler" denilmektedir. Afrika kıtasındaki örnekleri ise, düpedüz diktatörlük şeklinde işlemektedir. Dünyada Başkanlık Rejimini uygulayan ülkelere bakıldığında, Türkiye'nin talip olduğu demokrasi düzeyine sahip hiçbir ülkenin bunlar arasında yer almadığı görülmektedir. Başkanlık Rejimine yönelmek, bir bakıma Türkiye açısından demokraside küme düşmek anlamına gelecektir¹⁴.

VI- Yeni Bir İcat: Türk Usulü(Alaturka) Başkanlık Modeli¹⁵

TBMM bünyesinde kurulan Anayasa Uzlaşma komisyonuna Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından sunulan ve kamuoyunda "Türk Usulü Başkanlık" sistemi olarak isimlendirilmesiyle duyulan öneriye baktığımızda, demokrasi ve hukuk devleti adına birçok bakımdan ciddi endişelere yol açıcı nitelik taşıdığı görülmektedir. Bu önerilen sistemin Birleşik Devletlerde uygulanan Başkanlık sistemiyle adı dışında hiç benzeşmediği görülmektedir. Gerçi, bir başkan seçilmektedir; ama bu sistemde başkanlık seçimi ile parlamento seçimleri aynı gün yapılmakta, siyasal değişimlerin parlamentoya yansıtılması şöyle dursun, başkan seçilebilen bir kişinin parlamentoda da kesin olarak rahat bir çoğunluğa sahip olması böylece garantilenmektedir. Çünkü aynı seçimde, aynı siyasal eğilime göre sonuçların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Partinin genel başkanı başkan seçileceğinden, partisi üzerindeki hâkimiyeti daha da güçlü şekilde devam edecek, bu sayede partinin parlamentoda oluşan çoğunluğu eliyle parlamento üzerinde de kesin bir hâkimiyeti olacaktır. Görünürde kuvvetlerin sert ayrımı, ama gerçekte parti disiplininin de yardımıyla yasanın Başkana boyun eğdiği bir mekanizma içerisinde başkanın şahsında oluşmuş tam bir güçler birliği meydana gelecektir. Bu sistemde par-

¹⁴ Amerika Birleşik Devletleri'nden başka Başkanlık Sisteminin uygulandığı ülkeler: Afganistan, Arjantin, Azerbaycan, Belarus, Bolivya, Brezilya, Dominik Cumhuriyeti, Endonezya, Ermenistan, Ekvator, El Salvador, Filipinler, Guatemala, Güney Kore, Haiti, Honduras, İran, Kazakistan, Kenya, Kıbrıs, Kolombiya, Kosta Rika, Nijerya, Panama, Paraguay, Peru, Seyşeller, Sierra Leone, Sri Lanka, Sudan...

¹⁵ Özellikle dikkate değer önemli bir çalışma için bakılabilir: KALAYCIOĞLU, Ersin, "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınırı", *Başkanlık Sistemi*, (Türkiye Barolar Birliği Yayını) içinde, s. 13-30, Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 77, Ankara, Nisan 2005.

lamento, bir yasama organı olarak değil, aşağıda inceleyeceğimiz ilave yetkileri de dikkate alındığında, başkanın bir danışma organı gibi çalışacaktır. Çünkü Başkana tanınmış olan ve etkisiz kılınabilmesi için en az 3/5(beşte üç) üyenin oy birliğini gerektiren veto yetkisi, yine başkana tanınmış Başkanlık kararnamesi ile yasama meclisini fesih yetkisi birlikte değerlendirildiğinde, bu sistemde başkanın hukuken dengelenebileceği herhangi bir hukuksal devlet mekanizmanın söz konusu olmadığı kolaylıkla görülecektir. Başkanın denetlenemediği ve dengelenemediği böyle bir sistemin adına Anayasa hukuku literatüründe ve siyaset bilimi terminolojisinde-güçlerin bir kişide birleşmesi nedeniyle- diktatörlük (tirani rejim) denildiğini bilmekteyiz.

Görüldüğü üzere; önerilen sistemde, Başkanın yasama organı üyeliği sona ermekte, ama partisi ile ilişkisi kesilmemektedir. Diğer bir ifadeyle, fiiliyatta parti genel başkanı olan kişi Başkan seçilmekte, partisinin parlamento çoğunluğu üzerinde de parti genel başkanı sıfatıyla sahip olduğu otorite nedeniyle, aslında parlamento başkanın talimatlarını yerine getiren bir organ (içinde bir miktar muhalefeti de bulunan bir danışma organı- muhalefetli danışma kurulu) olarak tasarlanmaktadır. Başkanı dengeleyecek herhangi bir mekanizma (Çift Meclis vs.) önerilen sistemde bulunmamaktadır.

Dahası, başkana kararname(Başkanlık Kararnamesi) çıkarma yetkisi de tanınmaktadır. Böylece fiilen ülkenin kararnamelerle yönetilmesi imkânın sağlanması, parlamentonun çıkartılacak yasalara ilişkin olarak sadece sınırlı bir tartışma ortamı fonksiyonunu görmesini bile anlamsızlaştıracak; parlamentonun, muhalefetin çıkartılacak kanunlar dolayısıyla görüşlerini dile getirebileceği bir zemin olması sıfatı da önemli ölçüde ortadan kaldırılmaktadır.

Gerçi, "Bir konuda Başkanlık kararnamesi çıkarılabilmesi için kanunlarda o konuyu düzenleyen uygulanabilir açık hükümlerin bulunmaması şarttır. Kişi hak ve hürriyetleri ile siyasi hak ve hürriyetler kararname ile düzenlenemez. Kararnameler ile kanunlarda aynı konuda farklı hüküm bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır" gibi göstermelik bir takım sınırlar öngörülmüşse de, bu yetki başkana kanunları uygulamak amacıyla değil, bir konuyu ilk elden düzenlemek üzere, adeta yasama yetkisine eş bir yetki olarak verilmektedir. Kanunların uygulanması için yönetmelik gibi idari düzenleyici işlemler yapma yetkisi ayrıca mevcuttur. Kararnamenin kanunlarla çelişme durumu, ancak uzun bir yargısal süreç sonucu-o da yargının bağımsız bir yapı olarak

işlemesinin sağlanabildiği durumla sınırlı olarak- anlaşılabilir. Yürütme organının bu derece güçlü düzenlendiği, dengelenemediği bir ortamda yargının bu mekanizmadan etkilenmemesi düşünülemez. Yargıyı siyasal rakip olarak görme kültürü, tasarlanan sistemin başkanının yargı organını tahakküm altına alması sonucunu da- anayasal garantiler ne yönde sağlanırsa sağlansın-ortaya çıkartacaktır. Esasen, yargısal süreç zarfında başkanın kararnamesi uygulanacak, geri döndürülemez sonuçlar zaten meydana gelecektir. Bu yetki, tek başına dahi başkanı tam bir diktatöre dönüştürmeye yeterli olacaktır.

Yine öneriye göre; "Türkiye Büyük Millet Meclisi veya Başkan tek başına her iki organın seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verebilir. Başkanın ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde Başkan bir defa daha aday olabilir". Bu düzenleme, güçlerin sert ve kesin ayrımı anlayışına(Başkanlık sistemi)tamamen aykırıdır. Çünkü, Parlamenter rejimdeki aksine, bu sistemde güçler birbirinin varlığına son veremezler. Bu düzenlemenin, birlikte seçildiği için mecliste kesin hâkimiyeti bulunan başkanın üçüncü dönem ve belki de devam eden dönemler seçimlerini garanti altına almak üzere yapıldığı açıktır; Meclisin ve Başkanlık seçimlerinin yenilenmesine kısa bir süre kala, fesih süreci işletilerek başkanın üçüncü kez seçilmesi böylece sağlanacak, hatta aynı usul tekrarlanmak suretiyle başkanın ömrü oldukça saltanat sürmesi(!) sağlanabilecektir. Görüldüğü üzere bu yasama ve başkana karşılıklı tanınan fesih yetkisi, hem başkanlık sisteminin temelinde yer alan "güçlerin kesin ayrılması, birbirinin varlığına son verememesi" ilkesiyle çelişmekle kalmayacak, güçleri dengelemek yerine başkanın sistem üzerindeki ebedi tek karar verici olma durumunu perçinleyen bir yetki olarak işleyecektir. Başkan, yukarıda izah edildiği üzere, partisinin başında olmasının sağladığı parlamento üzerindeki kesin ve tartışmasız hâkimiyeti nedeniyle, parlamentoyu kendisi fesh etmeyecek, ikinci döneminin sonuna birkaç ay kala parlamentoya kendisini görevden aldırarak, bunu ömrü oldukça her dönem sonu yaklaşırken tekrarlatarak, bu kural sayesinde böylece üçüncü ve müteakip dönemlerde de başkan seçilebilmesinin hukuksal dayanağı elde edilmiş olacaktır. Bu düzenleme, Türk Usulü Başkanlığın değil olsa olsa tam bir "şark kurnazlığı"nın gereği olacaktır.

Başkan, kanunları geri gönderdiği takdirde, "Türkiye Büyük Millet Meclisi geri gönderilen kanunu üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile aynen kabul ederse, kanun, Başkan tarafından yedi gün içinde yayınlanır" denilmektedir. Bu da başkanın diktatörlüğünü pekiştirici, yasama

organını anlamsız kılıcı başka bir hükümdür. Meclisin kararında ısrar edebilmesi için salt çoğunluk da değil, beşte üç çoğunluk önerilmektedir ki, bu düzenleme başkanı padişah yapmaktadır. ABD Başkanının dengelemesine ilişkin sistemlerin hiç biri mevcut değilken, veto yetkisinin neredeyse oradaki kadar (ABD de bu oran 2/3 tür) güçlü bir şekilde tanınması, sistemi daha da dengesiz bir hale getirecektir.

Görüldüğü üzere, başkanın, yasamanın kanun yapma işlevini düzenlenen ağır veto yetkisi nedeniyle neredeyse anlamsız hale getirebilme imkânına sahip olması, öte yandan başkanlık kararnamesi nedeniyle yine yasama alanına müdahale edebilme yetkileriyle donatılmış ve yasama organını bloke eder konuma gelebilmişken, yasamanın Başkan üzerinde karşılıklı fesih imkânı dışında hiçbir etkisinin bulunmaması, sistemi sadece yürütmeden ibaret hale getirmektedir. Böyle bir sistem, yürütme organını denetimsiz, yasama organını ise anlamsız kılacaktır ve her iki organın başkan denen âdemoğlunun şahsında birleştiği bir tiraniye yol açacak, hukuk devletinin sonu anlamına gelecektir. Bütün bu sistemsel dönüşümde ve nihayetinde sistemin işleyişinde referanduma veya seçimlere yahut diğer demokratik usullere başvurulmuş olması, bu usullerin *araçsallaştırılmasından* başka hiçbir anlam taşımayacaktır.

Sorun, yasama ve yürütmenin, öngörülen denetim ve dengeden yoksun şekilde fiilen tek kişide birleştirilmesin ibaret değil, önerilen başkanlık sisteminde. Asıl büyük sorun, nihayet sistemi hiç olmazsa bir nebze dengelemesi umut edilebilecek yegâne organ olan Yargının da başkanı tek yetkili olacak şekilde yapılandırılmasıdır. Yargının karar vericileri olan ve bu günkü adıyla Hâkimler ve Savcılar Üst Kurulu olarak anılan üst kurul, yine 22 üyeden oluşacak. Bu üyelerden sadece altısının hâkim ve savcılar tarafından seçilmesi, geriye kalan 16 üyenin siyaset kurumu (doğrudan ya da bazen dolaylı biçimde Başkan) tarafından atanması öngörülmektedir. Öneriye göre; bu üyelerden 7 si doğrudan başkan tarafından, 7 si de Meclis çoğunluğu tarafından seçilecektir. Meclisin bunları basit çoğunlukla seçecek olması, bu üyelerin tamamının Başkanın Partisinin Meclisteki gurubu tarafından seçilmesi anlamına gelmektedir. Gerçekte, güya Meclis çoğunluğu tarafından seçilecek bu 7 üyenin de Başkan tarafından seçileceği açıktır. Adalet Bakanı ve Müsteşarı da kurulda üye olacağı için, bu iki üye de esasen Başkan tarafından belirlenmiş olacaktır. Toplam 22 üyesinden 16 sı Başkan tarafından belirlenen HSYK'nın, yargının şekillenmesinde ve işleyişinde Başkanın poli-

tikalarının uygulanma aracı olmaktan başka bir şansı bulunmamaktadır¹⁶.

Peki, bu HSYK ne yapacak, hangi görevleri yerine getirecektir? Hakim ve Savcıların özlük işlerinin yürütülmesi, atanmaları, denetlenmeleri, disiplin ve ceza işlerinin yanı sıra, Yargıtay ve Danıştay'ın Birleştirilerek Temyiz Mahkemesi adını alacak yüksek yargı yapılanmasında üyelerin dörtte üçü işte bu şekilde siyasetin(Başkanın) güdümüne sokulacak HSYK tarafından atanacak. Geri kalan dörtte bir üyeyi ise, Başkan doğrudan doğruya kendi atayacak. Demek ki Başkan, Temyiz Mahkemesinin üyelerinin dörtte üçünü dolaylı şekilde, ama dörtte birini doğrudan kendisi atayacak. Yargının siyasetin emrine verilmesi, ancak kral adına yargılamanın yapıldığı dönemlerin sadece ilk devirlerinde karşılaşılabilecek bir durumdur. Önerilen usul, en az bin yıl geride kalmış bir anlayışın ürünüdür.

Gerçi, Birleşik Devletlerde de aynı zamanda Anayasa Mahkemesi görevini de yürüten Temyiz Mahkemesinin üyelerini de Başkan atamaktadır. Ama başkanın bu atamaları, aynı zamanda Başkanı yargılama yetkisi de bulunan, sistemin en önemli denetim ve denge unsuru konumundaki Senato tarafından onaylanmaktadır. Yani Başkan, tek başına hiçbir yargısal yetki kullanamamaktadır. Bu sistem, ABD'nin özel şartlarının da yardımıyla sorunsuz olarak işleyebilmektedir.

Anayasa Mahkemesine gelince; 17 üyeli bu mahkemenin 8 üyesini başkan doğrudan doğruya atayacak, 9 üyesini ise Meclis basit çoğunlukla atayacak. Görüldüğü üzere, aslında Meclis çoğunluğu önerilen sistem gereği doğal olarak başkanın başında bulunduğu partiye ait olmak zorunda olduğu için, bu 9 üyeyi de dolaylı olarak yine başkan atamış olacaktır.

Başkana tanınacak kararname çıkarma yetkisini de bu modele eklediğimizde, sadece yasama ve yürütme güçlerinin değil, yargı erkinin de başkanın şahsında birleştiği bu sistemde başkanın denetlenmesi mümkün müdür? İnsanlık, hem güçlerin tek kişide birleştiği, hem de bu tek kişinin hukukla bağlanabildiği bir siyasal sisteme insanlık tarihi boyunca tanık olamamış, böyle bir sistemi keşfedememiştir¹⁷.

¹⁶ Yargıçlar tarafından seçilecek altı üyenin de güdümlü seçimler sonucu yine başkanın istediği kişilerin seçilmesi ile sonuçlanacağını tahmin etmek kehanet sayılmamalıdır.

¹⁷ Yargının da doğrudan siyaset tarafından dizayn edilmesine dayalı bu önerilerin, kimileri tarafından yargının da kaynağını doğrudan demokrasiden alması olarak adlandırılmakta olduğu görül-

VII- Demokrasiyle Kutsanmış Diktatörlüğe Doğru, Dolu Dizgin

İnsanlık, yürütme gücünü sınırlayabilmek için, binyıllar boyu süren kan ve gözyaşıyla örülmüş mücadeleler sonucunda yürütme organından (Monarktan) tedrici olarak önce yargıyı, sonra da yasamayı ayırmayı başarabilmiştir. Montesquieu'nun "güç gücü durdurur" formülü, kâğıt üzerinde kalmayan denge ve denetim mekanizmalarını içerisinde barındıran siyasal sistemlerde ancak tecelli edebilir. Ancak bu tür siyasal sistemlerde hukuksal güvenlik sağlanabilir. Böylesi bir sistemin kuruluşunda, sistemin uygulanmasının öngörüldüğü toplumsal yapı, orada geçerli siyasal kültür ve o toplumun kültürel genlerinde saklı otoriterleşme eğilimleri hep birlikte değerlendirilmeli, çatışma kültürünün ege-men olduğu ve kanuna karşı hilenin(hile-i şeriyye) mübah görüldüğü bir toplumsal yapıda uygulanacak hükümet modeline ilişkin anayasal mekanizmalar oluşturulurken prosedürel garantilere ayrıntı derecesinde vurgu yapan anayasal kurallar sevk edilmelidir.

Eğer hükümet sistemi, güçlerin bir noktada ve özellikle de yürütme organında toplanmasını engelleyecek şekilde bir denge içerisinde işlemeyi başaramayacak olursa, Anayasaya yazılacak temel hak ve özgürlüklerin hiçbir önemi kalmayacaktır. Tam tersine, böyle dengeli işleyebilecek bir hükümet sisteminde de, aynı şekilde temel hak ve özgürlüklerin anayasada yer alması –bu kez olumlu anlamda olmak üzere- önemli olamayacak, insan haklarının uluslararasılaşması nedeniyle zaten siyasal sistem kişilere bu hakların sağlanmasını yegâne gaye edinecektir.

Şimdi, bu gün Türkiye'de güncel sorun şudur: İktidardaki siyasal gücün tedavüle koyduğu sistem önerisinde yer alan Başkan kim hukukla bağlayacaktır? Yetkileri mutlak krallıklar döneminde hüküm sürmüş monarkları kısıkandıracak derecede çok ve büyük olan Türk Usulü (alaturka) Monark adayı muhteşem başkan, meşruti hale dönüşebilecek mi? Artık sorun, demokrasi boyutundan "meşruti demokrasi"(!) boyutuna taşınmaya aday görülmektedir.

Türk halkı, bir asrı aşkın süredir uygulamaya çalıştığı parlamenter rejimi, bütün eksiklik ve aksaklıklarına rağmen mumla arayacak mıdır?

Bir hukuk devletinde yaşamak, hukuksal güvenlik içerisinde geleceğe güvenle bakmak Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlarının öncelikli hakkıdır.

mektedir ki, demokrasinin araçsallaştırılmasının en ileri anlayışı tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Ama, kültürel olarak her gün biraz daha ortadoğulaştırılan Türkiye’de, ortadoğu motifleriyle süslenmiş arabesk söylemlerle yürütülen alaturka bir demokratik atmosfer içerisinde, demokrasiyle kutsanmış diktatörlük rejiminin ayak sesleri gitgide daha gür duyulmaktadır sanki...

Güçler ayrılığının görüntüde değil, işleyiş kuralları gereği gerçekten sağlanabildiği bir hükümet sistemi, aslında sadece temel hak ve özgürlüklerin değil daha bağımsız bir ülke olmanın da ön şartıdır. Aslında, yargısı bağımsız olmayan ülkeler bağımsız da olamazlar. Bağımsız bir yargının, uluslararası ilişkiler kapsamında birçok stratejik konuda yürütmenin ve sonuç itibarıyla devlet mekanizmasının elini güçlendireceği açıktır.