

Başkanlık Sistemi Üzerine Bir Derkenar

Metin BAYKAN

**Araş. Gör | Ondokuz Mayıs Üniversitesi Ali Fuad Başgil Hukuk
Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı**

Demokrasi Platformu ♦ Yıl:9 – Sayı : 33 ♦ 2013/I, S.113-120

Geride bıraktığımız yılın son ayında Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nun gündemini en fazla meşgul eden konu iktidar partisinin Komisyonda tartışılmasını istediği başkanlık sisteminin anayasaya eklemlenmesine ilişkin teklifiydi. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın bu sistemi ciddi bir şekilde savunması ve kamuoyu ile akademik camiada tartışılması gerekliliğini dile getirmesi ile tekrardan gündemimize oturan başkanlık sistemi tartışmaları yeni anayasanın hazırlandığı şu dönemde Başbakan'ın kurmayları tarafından da sıkça dile getirilmekte ve Anayasa Uzlaşma Komisyonu tarafından da daha epeyce tartışılacağı benzetilmektedir. Bununla birlikte başkanlık sistemiyle alakalı gerek kamuoyunda gerekse akademik mahfil-lerde yapılan eleştiriler ve sürdürülen tartışmaların sağlıklı bir şekilde yürüdüğünü söylemek pek mümkün görünmemektedir. Zira başkanlık sistemini sert bir şekilde eleştirenler bu eleştirilerini sistemin bir nevi diktatörlüğe yol açacağını ve "Başbakan'ın bu durumu kasti bir şekilde istediği" yönündeki sık bir teze dayandırırken, bu sistemi bilinçsiz bir şekilde savunanlar ise sistemin sadece siyasi istikrar sağlaması yönünü öne çıkarmakta ve sistemin yararlarını neredeyse bu özelliğiyle sınırlandırmaktadırlar. Oysa başkanlık sisteminin bunlardan başka tartışılması gereken birçok yönü vardır. Kamuoyunda başkanlık sistemine geçiş yönündeki bir tercihin sadece siyasi sonuçları tartışılmaktadır. Hâlbuki bir sistem değişikliği halinde bunun ekonomik ve sosyolojik sonuçlarının olması kaçınılmazdır. Öte yandan başkanlık sistemine göre dizayn edilecek bir anayasada sadece yasama-yürütmeyle ilgili hükümleri değil yargıya ve idari yapıya ilişkin düzenlemeleri ve hatta anayasanın ekonomiye ilişkin hü-

kümlelerini yeniden gözden geçirmek gerekecektir. Dolayısıyla bu sistemi enine boyuna çok iyi bir şekilde tartışmak ve iktidar partisinin getireceği teklifleri soğukkanlılıkla değerlendirerek bir tercihte bulunmak zorundayız. Biz bu yazımızda başkanlık sistemiyle ilgili yanlış bilinen veya gözden kaçan birkaç hususa değinmeye çalışacağız ve başkanlık sistemine göre dizayn edilecek bir anayasaya yönelik bazı önerilerimizi sıralayacağız¹.

Başkanlık sistemine karşı kamuoyunda gösterilen direncin en önemli sebebi bu sistemin tek bir kişinin (başkanın) diktatoryal veya en azından otoriter bir yönetimine yol açabileceği yönündeki kaygıdır. Gerçek manadaki bir başkanlık sisteminde bu kaygıların gerçekleşmesi fevkalade zordur. Evet, gerçekten de başkanlık sisteminde yürütmeye ilişkin birçok yetkiyi başkan tek başına almaktadır ama kanun teklif etme, meclisi feshetme ve en önemlisi bütçe oluşturma gibi yetkilere sahip olmayan bir Başkanın salt yürütmenin başındaki tek aktör olması dolayısıyla diktatörlüğü getireceğini iddia etmek rasyonel bir yaklaşım değildir. Bilakis Başkanlık sistemi gerçek manada-Montesquieu'cu- kuvvetler ayrılığını öngördüğü için totaliter bir sistemin yeşermesini daha çok engelleyici bir sistemdir. Hemen burada belirtmemiz gerekir ki bazı Latin Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sisteminin! otoriter yönetimlere yol açtığı yönündeki eleştiri de aynı sebeple mesnetsizdir. Şöyle ki ampirik veri olarak öne sürülen Latin Amerika ülkelerindeki sistem esasında başkanlık sistemi değildir. Zira bu ülkelerin birçoğunun anayasasında Başkana, olağanın aksine bütçe oluşturma ve meclisi dilediği zaman feshetme yetkisi de verilmiştir. Dolayısıyla bu ülkelerde uygulanan sistem doktrinde "başkanlık sistemi değil, "başkancı sistem" olarak adlandırılmaktadır². Şu halde Başkanlık sisteminin aslında bu sisteme dâhil olmayan bazı ülkelerin pratiğinden hareketle eleştirilmesi ve özelde de Türkiye'ye mezkûr gerekçeyle uymayacağının söylenmesi yeni anayasa çalışmaları esnasındaki hükümet sistemimizin ne olması gerektiği yönündeki tartışmalara ciddi bir katkı getirmeyecek ve kamuoyunu yanıltıcı nitelikte olacaktır.

¹ Esasında başkanlık sistemine ilişkin ayrıntılı bir değerlendirmemizi yakın zamanda yayınlanan bir makalemizde yapmış bulunmaktayız. Bkz. BAYKAN, Metin: "Doğru Bilinen Yanlışlar: Başkanlık Sistemi Lehine Bir Savunma", **Yeni Türkiye**, Ankara, Sayı 50, Yıl 2013, s. 903-911

² ERDOĞAN, Mustafa: "Yeni Anayasa: Yol Haritası", **Liberal Düşünce**, Ankara, Sayı 66, 2012, s. 29. Erdoğan'a göre de başkanlık sisteminin diktatörlük demek olduğuna ilişkin Türkiye'deki yaygın düşüncenin hiçbir bilgi temeli yoktur. Bu yanlış izlenim, seçilmiş devlet başkanının plebisiter araçlardan da yararlanarak bütün önemli yetkilerini kendinde topladığı ve bu arada kendi takdirine göre yasama organını da feshedebildiği sistemlerden edinilmiştir. Oysa başkanlık sisteminin karakteristik özelliklerinden biri yürütmenin yasamayı feshetmesine imkân vermemesidir. a.g.e. : s. 28-29

Dolayısıyla Başkanlık sisteminin Türkiye’de uygulanabilir bir sistem olup olmayacağının cevabını yürütmeye toplanacak aşırı gücün yaratacağı olumsuz durumdan ziyade yasama ile yürütme arasındaki tıkanıklığın yaratacağı verimsizlikte aramak gerekir. Gerçekten de Başkanlık sistemi, parlamenter sistemdeki yasamayla yürütme arasındaki karşılıklı denetim ve etkileşim araçlarının çoğundan mahrumdur. Bu yüzden başkan ile parlamentonun farklı parti ya da ideolojik görüşten olması durumunda sistem tam anlamıyla bir tıkanıklığa maruz kalabilecektir. Üstelik böyle bir durumun Türkiye’de gerçekleşmesi ihtimal dâhilinde olan bir şeydir. Zira siyasal arenadaki ana oyun kurucu olan Cumhuriyetçilerle Demokratların her ikisinin birden temelde liberal siyasal ideolojiye ve hatta ekonomik anlayışa dayandığı Amerika’nın aksine Türkiye’deki siyaset keskin ideolojik ayrılıklar etrafında dönmektedir. Üstelik güçlü bir pragmatist geleneğe dayalı uzlaşmacı siyasi kültürün ülkemizde maalesef gelişmemiş olmasından ötürü siyasi alandaki çetrefilli konuların çözümleri hususunda söz konusu ideolojik kamplaşmalar ortak aklın yerini alabilecektir. Öte yandan Türkiye’deki disiplinli parti modeli de yasamayla yürütmenin farklı fraksiyonlardan olması durumunda ortaya çıkabilecek siyasi uyuşmazlıkların çözümünü zorlaştıracaktır. Şöyle ki parti disiplinin sıkı olmadığı ABD gibi ülkelerde milletvekilleri acil çözüm gerektiren uyuşmazlıklara partinin ideolojik gözlüğünden bakmak yerine olaya pragmatist yaklaşımda kendilerini daha serbest hissedebilecekken Türkiye’deki siyasi partiler mevzuatı ve de facto bazı şartlar yüzünden partinin görüşü haricinde bir görüş belirtebilmeleri daha zordur.

İşte bu yüzden yukarıda zikrettiğimiz siyasi tıkanıklık ihtimalinin doğuracağı maliyetlere rağmen şayet başkanlık sistemine geçiş yönünde bir değişiklik yaparsak öncelikle bu değişikliğin gerekliliğine yönelik gerekçelerimizi kuvvetlendirmeli daha sonra sistemin tıkanıklığa yol açan bu sert özelliğini ehliileştirmeye yönelik çözüm yollarını anayasal sistemimize dâhil etmek zorundayız.

Bu bağlamda öncelikle başkanlık sistemine Türkiye’de neden ihtiyaç duyulduğu sorusuna cevap vermemiz gerekmektedir. Kanaatimizce Türkiye’deki parlamenter sistem uygulaması hem yasama hem de yürütme organını aksiyonerlikten uzaklaştırmıştır. Şöyle ki bir taraftan yasama organının içerisinde yine yürütme organı üyelerinin aktif şekilde faaliyet gösteriyor olması, meclise demokratik bir sistemde olması gereken müzakereci ve etkin yapısını kaybettirmiştir. Yasamanın yürütmeye iç içe geçtiği bir sistemde meclisin özerkliği, etkinliği ve denetiminden bahsetmek oldukça zordur. Hâlihazırdaki yapı pratik olarak işlememenin yanı sıra

teorik açıdan kuvvetler ayrılığı teorisiyle de bağdaşmamaktadır. Kuvvetler ayrılığının anayasal demokrasinin amentüsü ve bel kemiği olduğu düşünüldüğünde, işbirliğinden de öte iç içe geçmiş bir yasama-yürütme olgusu demokratik teamülleri de zorlamaktadır. Diğer taraftan hâlihazırda sistemde yürütme organı, atacağı birçok adımda, siyasi açıdan çok parçalı bir meclisten hızlı şekilde karar geçirmenin zorluğundan dolayı zaman zaman hantal bir yapıya bürünebilmektedir. Kararların hızlı bir şekilde alınmasının devletler için hayati öneme sahip olduğu bir coğrafyada, aslında yürütme organının tekelinde olması gereken bazı kararları, siyasi olarak bölünmüş meclisten geçirmeye çalışmak yahut bu kararları farklı görüş ve ideolojilerdeki partilerden müteşekkil koalisyon hükümetlerinin almasını beklemek rasyonel bir yaklaşım olmayacaktır. Bu açıdan parlamenter sistem pratiğimizi güçlendirmeye yönelik rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarının koalisyon dönemlerinde çok da işe yaramadığını görmüş olmamız, Türkiye'deki parlamenter sistemin köhneleştiğinin en bariz delilidir.

Bu yüzden ki başkanlık sistemine geçmek yerine parlamenter sistemdeki istikrarsız hükümetlerin yarattığı olumsuz etkiyi azaltmak amacıyla getirilen birtakım araçlar vasıtasıyla sistemi nispeten rasyonelleştirmenin sorunlarımıza çözüm olacağı yönündeki görüşler bizi tatmin etmemektedir. Özellikle kurucu güvensizlik oyu ismi verilen sistem ile koalisyonların kolaylıkla dağılabilmesinin önünün kapatılacak olması sistemdeki arızaları ve tikanıklıkları mutlak şekilde gidermeyecektir. Şöyle ki kurucu güvensizlik oyu koalisyonların etkin bir şekilde işlemlerini değil sadece dağılmasını engellemektedir. Parlamenter sistem pratiği, koalisyon hükümetindeki partilerin ülke yönetiminde belirlenecek politikalar ve atılacak adımlar konusunda aralarındaki ihtilafları giderecek araç veya araçları bugüne kadar geliştirememiştir. Koalisyon dönemlerinde hükümet tarafından yapılması gereken rutin işler konusunda dahi koalisyona dâhil partiler anlaşmazlığa düştüklerinde bu anlaşmazlığı çözmek yerine yapılması gereken işi askıya almayı yeğlemektedirler. Diğer taraftan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları koalisyondaki partilerin rant paylaşma arzularını da engelleyememektedir. Mecliste çok küçük bir temsil oranı olmasına rağmen hükümetin kurulabilmesi için kendisine ihtiyaç duyulan bir siyasi parti birçok bakanlık talebinde bulunabilmektedir. Böylece hükümet etmek için gerekli olandan çok daha fazla bakanlık siyasi sisteme dâhil olmakta, bu da ülke kaynaklarının heba olmasına yol açmaktadır. Üstelik koalisyondaki partiler sahip oldukları bakanlıkları ülkenin geneli için faydalı olabilecek yatırım veya hizmetlerde kullanmak yerine

bir dahaki seçimlerde de pozisyonlarını korumak uğruna kendi güçlü oldukları seçim bölgelerine kaydırmakta bu da devlet imkânlarının denge-
siz dağılımına yol açmaktadır.

Öte yandan başkanlık sisteminin kronik problemi gibi görünen siyasi tıkanıklıkların çözülememesi olgusunun parlamenter sistemde mutlak çözüm bulduğu yönündeki algı da yanlıştır. Parlamenter sistemde de yasama ve yürütme organları veya yürütme organı içerisinde devlet başkanı ile bakanlar kurulu arasında çıkan uyuşmazlıklar kaosa neden olabilmekte ve bu kaos çözümsüz kalabilmektedir. Zira parlamenter sistemlerde özellikle yasama organının sahip olduğu gensoru ve meclis soruşturması gibi yetkiler pratikte işletilmesi pek kolay olmayan sadece teorik silahlar niteliğindedir. Çünkü parlamenter rejimlerde parlamentoda temsil gücü kazanan partilerden birinin tek başına hükümeti kuracak çoğunluğu elde etmesi durumunda, muhalefet partilerini sahip olduğu gensoru yahut meclis soruşturması gibi mekanizmaları pratikte işletecek güçten yoksun bırakmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin olduğu dönemde ise, muhalefet tarafından herhangi bir gensoru önergesi veya meclis soruşturması isteminde bulunulduğunda koalisyonu bozmamak uğruna koalisyon partileri çoğu zaman birbirine kenetlenebilmektedir.

İşte bütün bu sebepler bizi başkanlık sistemini Türkiye için en azından anayasa yapım sürecinde tartışılmaya değer kılmaktadır. Pekâlâ, söz konusu siyasi tıkanıklıkları başkanlık sisteminde çözmenin bir yolunu bulmak acaba imkânsız mıdır? Kanaatimizce yasama ve yürütme organı arasındaki tıkanıklıklardan halkın en az maliyetle çıkabilmesine ilişkin bazı çözüm yolları vardır. Bunlardan ilki tıkanıklığın çözülememesi durumunda kangren olan kolların kesilmesidir. Eğer yasama ve yürütme organları arasındaki belirli bir konu veya konulardaki ihtilaf gittikçe büyüyerek çözüme kavuşması mümkün görünmemekte ve bu ihtilaf ülke için ciddi siyasi ve ekonomik buhranlara yol açıyorsa bu organlara kendi varlıklarına da eş zamanlı olarak son vermek kaydıyla karşılıklı fesih yetkisi verilebilir. Böylelikle içinden çıkılmaz hal alan çetrefilli meselelerde seçimlerin yenilenmesi vasıtasıyla halkın hakemliğine gidilmiş olacaktır. Nitekim kamuoyuna yansıyan haberlerden takip edebildiğimiz kadarıyla iktidar partisinin yeni anayasa çalışmaları sürecindeki başkanlık sistemiyle ilgili önerisinde de bu şekildeki bir formülasyonu dile getirdiğini görmekteyiz. Diğer taraftan kabul etmek gerekir ki bu şekildeki bir öneri klasik manadaki başkanlık sisteminin özüyle/asli unsurlarından biriyle çelişir görünmektedir. Gerçekten de başkanlık sisteminin ayırt edici özelliklerinden biri yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevine son vere-

memeleridir. Bununla birlikte başkanlık sisteminin en zayıf noktasının kanaatimizce bu kilitlenme sorunu olduğu düşünüldüğünde bu şekildeki bir sistemi rasyonelleştirme formülasyonu özgün bir yöntem olarak kabul edilebilir. Kaldı ki bu formülasyon başkanlık sisteminin bünyesindeki sert kuvvetler ayrılığına kanaatimizce halel getirmeyecektir. Zira başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığı adlandırmasını hak etmesinin esas sebebi organların birbirinin görevine son verememesinden ziyade birbirlerinin işine çok fazla karışamamaları özelliğidir. Dolayısıyla yürütme organını yasama organının içerisinden çıkarmadıkça ve yerine getirecekleri görevler bakımından aralarındaki işbölümü muhafaza edildiği müddetçe anayasaya bu şekildeki bir formülasyonu yerleştirmek başkanlık sistemini baltalamak değil olsa olsa ehlileştirici/rasyonelleştirici bir düzenleme olarak kabul edilebilir.

Bununla birlikte belirtmek gerekir ki yasamayla yürütme organı arasındaki tikanıklıkları çözmek için öngörülen bu şekildeki bir karşılıklı fesih yetkisi formülasyonunu tikanıklıkları giderecek tek yöntem olarak görmek bizi hataya sürükleyecektir. Zira bu formülasyon yasama-yürütme arasındaki ihtilaf artık katlanılmaz dereceye geldiğinde uygulanabilecek ve en son düşünülebilecek bir çözüm önerisidir. Dolayısıyla en ufak bir görüş ayrılığında karşılıklı fesih aracını kullanarak seçimleri yenilemenin şüphesiz daha büyük maliyetleri olacaktır. İşte bu sebeple şayet başkanlık sistemini öngören bir anayasa yaparsak bu anayasaya yasama ve yürütme arasındaki tikanıklıkları henüz baştan engelleyecek yahut söz konusu tikanıkların halk üzerindeki etkisini minimuma indirecek bazı düzenlemeleri de yapmak zorundayız. Bu düzenlemeleri üç başlık halinde açıklayabiliriz.

— Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi

Federal devlet yapısı veya güçlendirilmiş yerel yönetimlerin bulunduğu ülkelerde başkanlık sisteminin daha iyi işleyeceği söylenebilir. ABD örneğine baktığımızda belirtmek gerekir ki federal devlet yapısının başkanlık sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesine katkı yaptığı yadsınamaz bir gerçekliktir. Zira; ABD'nin federal devlet yapısı, birçok kamu hizmetinin federe devletler veya yerel yönetimler düzeyinde görülmesi anlamına gelir ve bu durum federal devlet düzeyindeki başkanla parlamento arasındaki kilitlenmelerin vehametini nispeten azaltmaktadır³. Bununla birlikte federal yapı başkanlık sisteminin zorunlu bir sonucu değildir, üniter

³ ÖZBUDUN, Ergun: "Başkanlık Sistemi Tartışmaları", **Başkanlık Sistemi**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 108

bir yapıda da başkanlık sistemi gayet uygulanabilir. Ancak üniter yapıda başkanlık sisteminin sıhhatli bir şekilde uygulanabilmesi için yukarıdaki gerekçeyle yerel yönetimlere tanınan yetkilerin artırılması elzemdir. Aksi takdirde üniter bir yapıda başkanla yasama organı arasındaki siyasi krizin etkileri halk tarafından doğrudan ve hızlı bir şekilde hissedilecek ve günlük yaşamlarında olumsuz etki yaratacaktır.

— Dar Bölge Seçim Sistemi

Dar bölge seçim sisteminin uygulandığı yerlerde siyasi partilere sıkı disiplinle bağlı ve mensubu olduğu siyasi partinin ideoloji ekseninde siyaset yapan kişilerin yerine, aday olduğu bölge halkına hizmet edecek kişilerin seçilme olasılığı daha fazladır. Bu durum şüphesiz ki meclis aritmetiğinde ılımlı denilebilecek kişilerin daha fazla yer tutmasını sağlayacaktır. Bu tarzda kişilerden oluşan bir meclisin basit ideolojik tartışmaların etkisinde kalarak yürütme organıyla sürekli bir gerilim halinde bulunma ihtimali ise aşırı siyasallaşmış ve partilerine sıkı disiplinle bağlı üyelerden oluşan bir meclise göre daha azdır.

— Katı Devletçi Bir Anlayıştan Vazgeçilmesi

Başkanlık sisteminde yasama-yürütme arasındaki kilitlenmeleri minimuma indirmenin en kolay yolu devleti küçülten ve serbest piyasa ekonomisinin önünü açan bir anayasacılık anlayışıyla olur. Kanaatimizce ABD'de başkanlık sisteminin iyi bir şekilde işleminin sebebi serbest piyasa ekonomisine duyulan kuvvetli inanç ve devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesine yönelik bir devletçilik anlayışının asgari seviyede olmasıdır. Gerçekten de devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesine izin veren yasal ve anayasal yetkiler ne kadar çok olursa kilitlenmeye yol açacak durumlar da o kadar artacaktır. Katı devletçi anlayıştan vazgeçilip devletin görev ve yetkilerinin klasik liberal doktrine göre dizayn edildiği bir ülkede sadece başkanlık sistemi değil diğer hükümet sistemlerini de uygulamak her zaman daha kolay olacaktır. Bu konuda Fransız düşünür Frederic Bastiat'ın henüz 1800'lü yıllarda dile getirdiği şu veciz sözlerle kulak vermek gerekir:

*"Şimdiye kadar gerek kanun yapıcılar gerekse yöneticiler topluma boş yere pek çok sistem uygulayıp durdular. Artık gerçeği anlasın, beyhude sistem arayışlarına son versin ve tekrar başa, özgürlük düzenine dönsünler"*⁴

⁴ BASTIAT, Frederic: **Hukuk** (Çev:Yıldırım Arsan/Atilla Yayla), Ankara, Liberte Yayınları, 2010, s. 78.

SONUÇ

Yeni anayasa yapım sürecinde başkanlık sisteminin kamuoyunda geniş bir şekilde tartışılıyor olması memnuniyet verici olmakla birlikte bu tartışmanın doğru zemin üzerinde yürütmesi de önemlidir. Başkanlık sistemiyle ilgili odaklanacağımız noktayı yürütmede toplanacak aşırı gücün yaratacağı olumsuz durumdan ziyade yasama ile yürütme arasındaki tıkanıklığın yaratacağı verimsizliğe kaydırmak, eleştiri ve önerilerimizi bu bağlamda yürütmek daha elverişli bir yol olacaktır. Bize göre yasama ile yürütme arasında çıkması muhtemel bu tıkanıklıkları çözümlerin araçları (1) karşılıklı fesih yetkisi (2) yerel yönetimlerin güçlendirilmesi (3) dar bölge seçim sistemi (4) katı devletçi anlayıştan vazgeçilmesidir.