

## **BAŞKANLIK VE YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ; TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ TARTIŞMALARI**

**Ertan BECEREN\*, Gökhan KALAĞAN\*\***

### **ÖZET**

Ülkemizde şüphesiz zaman zaman rejim krizleri yaşanmaktadır. Bunun en güzel kanıtı son 70 yılda 3 tane anayasa değiştirmemizdir. Buradan rejimde meydana gelen dalgalanmaları da anlayabiliriz. İfade bir anayasa yazan, değiştiren Türkiye sıklıkla sistem değiştirme moduna girmektedir. Aceleyle yapılan böyle bir değişiklik, sistemi siyasi istikrarsızlığa sürükler. Sistem değiştirirken önemli olan sistemin sadece hukuki mekanizmalarını değil mantığını da bilmemiz gerekir. Siyasi sistemler toplum yapısına nüfuz edici bir güçtür bu unutulmamalıdır. Yeni siyasi sistem toplumsal ilişkileri düzenlerken sosyo-politik hayatı şekillendirirken, sistemi önerenlerin tahmin edemedikleri sonuçlara da ulaşabilir, bu beklenmeyen sonuçlar toplumun iç ve dış uyumunu bozup, dağılmayı hızlandırabilir. Bu bakımdan Fransa'da siyasi istikrarsızlığa son veren, yeniden rejimi tesis ederek, demokratik süreç içerisinde niteliğini koruyan bu sistemi kabul etmeden önce, bazı yapısal özellikleri de göz önünde bulundurmanız gerekir. Aksi takdirde, sistem siyasi istikrarsızlığa sürüklenerek, sonuçta da ekonomik kriz kaçınılmaz olacaktır.

*Anahtar Kelimeler: Başkanlık sistemi, yarı- başkanlık, başkanlık – yarı-başkanlık Türkiye'de uygulanabilirliği.*

### **SYSTEM OF PRESIDENCY AND SEMI-PRESIDENCY: CONTROVERSIES OF THEIR APPLICABILITY IN TURKEY**

#### **ABSTRACT**

Undoubtedly, regime crises have been experienced in our country from time to time. The best proof for this is our having altered 3 constitutions in the last 70 years. From this point, we can understand the fluctuations which occur in the regime. Turkey, who writes and changes its constitution again and again has been taking the mode of system changing. Such an amendment which is made in a haste brings the system to a political instability. On changing the system, we should know not only the legal mechanisms, but also its logic which is of great importance. It should always be born in mind that political systems are powers which penetrate into the social structure. While the new political system is regulating the social relations and shaping the socio-political life, it may reach to results which those preferring the system couldn't anticipate. These unexpected results may speed up disintegration by disrupting the internal and external adaptation of the society. In this respect, before accepting this system, which put an end to political instability in France by reestablishing the regime and kept its form in the democratic process, we should consider some structural characteristics.

*Keywords: System of Presidency, semi-presidency, applicability in Turkey, Presidency - semi-presidency applicability in Turkey.*

---

\* Yrd. Doç. Dr. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Öğretim Üyesi.  
\*\* Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Öğretim Elemanı

## GİRİŞ

Türkiye’de demokratik özgürlükler içinde siyasi mekanizmayı iyileştirmeye yönelik ortaya konan alternatif sistemler, çoğulcu demokrasinin uygulandığı rejimlerdir.

Batı dünyasında geniş bir uygulama alanı bulan çoğulcu demokrasinin; parlamenter sistem, başkanlık sistemi, meclis hükümeti sistemi (Kollejyal Sistem) ve hatta yarı-başkanlık sistemi gibi farklı yönetim sistemlerine de uyum sağladığı gözlenmektedir.

Örneğin, Batı demokrasisinin gelişmesinde büyük etkisi olduğuna inandığımız yönetim biçimine baktığımız da, parlamenter sistemi görmekteyiz ki, bu sistemin özellikle İngiltere de toplumsal koşullar içerisinde geleneklerle oluşarak kurumsallaşmış olması oldukça dikkat çekicidir.

Parlamenter sistemin ayırıcı özelliği, seçime dayalı ve temsil niteliği olan parlamentoya karşı sorumlu bir hükümetin bulunduğu, yasama yürütme ilişkisinin esnek kuvvetler ayırımına dayandığı bir siyasal mekanizma olmasıdır. Ancak, şu hususu da göz ardı etmemek gerekmektedir ki, parlamenter sistem sadece parlamentosu olan sistem demek değildir ve hatta ABD’de de olduğu gibi bir ülke de parlamento olsa bile, her zaman parlamenter sistem yoktur. “Burada belirtilmesi gereken bir diğer husus da Parlamenter sistemin dünyada demokratik ülkelerde daha yaygın uygulanan bir rejim türü olmasıdır. Fakat son zamanlarda, özellikle de Afrika’daki az gelişmiş ülkelerde Parlamenter Rejimden Başkanlık Rejimine veya Yarı-Başkanlık Rejimine doğru bir kayma gözlemlenmektedir. Bu durumun çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi belki de Parlamenter Sistemin özünde, doğasında bulunan hükümet istikrarsızlığıdır. Bu tür istikrarsızlıkların yaygın olduğu ülkelerde Başkanlık Sistemi, başkanın halk tarafından belli bir süre için seçilmesi ve parlamentonun güvenoyuna ihtiyaç göstermemesi nedeniyle çekici olmaktadır”(Atay, 2007:17). Diğer taraftan, halen İsviçre’de uygulanan ve Türkiye’de de 1921 Anayasası döneminde uygulanmış olan Meclis Hükümeti Sistemi’ne baktığımız da, ayırıcı özelliğin; yasama ve yürütme yetkisinin mecliste toplanmasının altında yattığını ve ayrıca bu sisteme güçler birliği ilkesinin egemen olduğunu görmekteyiz.

Doğduğu ve geliştiği ülke ABD olan Başkanlık sistemine baktığımız da, ayırıcı özelliğin, halk tarafından seçilen başkanın yürütme gücünü tek başına elinde bulundurması ve güçler ayrımı ilkesini de katı bir biçimde uygulaması olduğunu görmekteyiz (Gözübüyük, 1989:26-32-37).

Öte yandan, her ne kadar öz de Başkanlık sisteminden çok farklı olduğu kanaati yaygın olsa da, temelde amacı yürütmeyi güçlendirmek olan ve seçilmiş bir cumhurbaşkanı ile hükümetin bulunduğu, yarı-başkanlık sisteminden bahsetmek gerekmektedir ki, bu sistemin uygulanaşına da Fransa’da görmekteyiz. “Yarı-Başkanlık Rejimini kuran Fransa’daki sistem yani, V. Cumhuriyet iki safhada

## Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları

oluşmuştur. İlk aşaması olan 1958 yılında çok modern olan bir rasyonalizmi Louis-Philippe tarzı bir orleanizmle karıştırılarak, orjinal bir parlamenter rejim kurulmuştur. 1962 yılında ise daha önceki Anayasanın bir reformu, Cumhurbaşkanının doğrudan seçimini daha önceki mevcut düzenlemeye eklemiştir. Bu değişiklik konuya ilişkin düzenlemenin yapısını derin bir şekilde alt üst etmiş ve daha sonra Yarı-Başkanlık olarak nitelendirilen bir rejimi kurmuştur” (Atay, 2007:17).

Buradan da, Parlamenter sistem ile Yarı – Başkanlık Sistemi arasındaki temel farklılığın, devlet başkanının seçimine ilişkin olduğunu söyleyebiliriz.

İşte, Türkiye Cumhuriyeti bu çoğulcu demokrasi anlayışının hakim olduğu sistemlerden parlamenter sistemle yönetiliyor olsa da, zaman zaman bu sistemin tıkanmasından dolayı gündeme yeni rejim arayışlarının gelmesi bir yana, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemine geçişin önerildiği gözlenmektedir. Bu nedenle de, çalışmamız da, bu önerilere ve alternatif olarak sunulan sistemlerin ülkemizde uygulanabilirlik tartışmalarına yer verilmiştir.

Bu bağlamda da, ilk olarak ‘Başkanlık’, ikinci olarak da ‘Yarı –Başkanlık’ Sistemi işlenmiştir. Üçüncü kısımda ise; Türk hükümet sistemi içerisinde devlet başkanlığının konumunu ortaya koyabilmemiz için sırasıyla, devlet başkanının sembolik ve sınırlı yetkilerle donatıldığı 1924 Anayasa döneminin, yürütmenin ve devlet başkanlığının güçlendirilmesi çabalarının yaşandığı 1961 Anayasası döneminin ve de güçlü yürütme ve devlet başkanlığı arayışlarının yaşandığı 1982 Anayasası ayrı başlıklar altında ele alınmıştır. Dördüncü Ana Başlık altında ise, Türk İktidar Yapısında dile getirilen değişim tartışmalarına ve buradan hareketle de Başkanlık ve Yarı – Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de uygulanabilirliği hususu farklı bakış açıları da dikkate alınarak işlenmiştir.

Çalışmamızın sonuç bölümünde ise; gerek çıkış ülkesi ABD olan Başkanlık sisteminin gerekse uygulama aşamasında Fransa’da kendine yer bulan Yarı – Başkanlık sisteminin farklı boyutları ve ülkelere uygulanabilirlikleri hususundaki yapısal özelliklerinin uygunluğu ele alınırken; Türk İktidar yapısında özellikle seçimlerin arifesi gibi benzer zamanlarda değişim tartışmalarının sıklaştığı şu sıralarda, siyasi sistemlerin toplum yapısına nüfuz edici bir güç olduğu hususunun göz ardı edilemeyeceği gerçeği de dikkate alınıp, gerek ekonomik gerekse siyasi istikrarsızlığa tahammülü olmayan Ülkemiz için ince elenip sık dokunarak karar verilmesi hususu işlenmiştir.

### **1. BAŞKANLIK SİSTEMİ**

Kökünü ABD’nin 1787 Anayasasına dayanan Başkanlık Rejiminin; Başkanlık, Yarı-Başkanlık ve Seçilmiş Başkanlık olmak üzere üç değişik uygulaması bulunmaktadır. Bugün ABD’de ve çoğu Latin Amerika’da olan Venezuela, Costa Rika, Kolombiya ve Şili gibi ülkelerde uygulanmakta olan Başkanlık Rejiminde yürütme ile ilgili yetkilerin neredeyse tamamı Başkanda toplanmıştır (Sabah, 01/03/2005). Bu

nedenle de, günümüz siyaset literatüründe “Başkancı” olarak nitelendirilen Başkanlık Rejiminin özellikle Latin Amerika ülkelerinde müşahade edilmesinin temelinde, söz konusu ülkelerdeki düşük kurumsallaşma düzeyinin ve de yine bu toplumlarda genellikle de tarihi süreç içerisinde yer alan “şef” geleneğinin baskın çıkmasından dolayı ortaya çıkan, üst düzeyde kurumsallaşmayı ve demokratik özgürlükleri prensip haline getiren başkanlık sisteminin çok çarpıcı bir yozlaşmasından ibaret olması yatmaktadır (Vergin, 1996:6).

Başkan parti lideri, hükümet şefi ve ulusal birliği temsil etme işlevlerini üstünde toplayan bu rejimde (Arı, 1993:97) faşistik telakkilere yataklık edilerek, genel oyla seçilen cumhurbaşkanı (devlet başkanı) toplumsal ve siyasal muhalefeti bastırmakta o ve etrafındaki zümre hegemonyasını kırarak, diktatör olabilmektedir. Bu yönüyle de aynı zaman da, kurumsallık üzerine bina edilmiş başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin adeta bir anti-tezini teşkil eden başkancı uygulamanın bir sözde demokrasi olduğu şeklinde de düşünülebilmektedir (Vergin, 1996:6).

### 1.1 BAŞKANLIK SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ, İYİ VE KÖTÜ YANLARI

Başkanlık rejiminde başbakan ya da cumhurbaşkanı makamı yerine başkanlık makamı bulunmaktadır. Başkan meclis tarafından seçilmeyip doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Burada başkanlık sisteminin en önemli özelliği karşımıza çıkmaktadır ki, o da, başkan gibi meclis de halk tarafından seçildiği için meclis de başkan da birbirine üstünlük taslayamamaktadır.

Diğer taraftan, başkanlık sisteminde, bakanları başkan atamakta ya da görevden almaktadır. Üstelik başkanın, bakanları meclis içinden seçme zorunluluğu da bulunmamaktadır.

Yasaların hazırlanması ve bütçenin oluşturulması konusunda başkanlık sisteminde meclis yetkili olmasına karşılık başkan, tüm politikayı ve uygulamayı belirleme yetkisine sahiptir. Ne var ki, başkan yönetime karışmasına izin vermediği meclisin denetimi altında çalışmaktadır.

Kaldı ki, başkanlık rejiminde birbirine karışmayan ama denetleyen başkan ile meclis arasındaki hakemliği yüksek yargı, yani anayasa mahkemesi yapmaktadır. Diğer bir ifadeyle başkanlık sisteminde başkan ile meclis birbirinden bağımsızken Anayasa Mahkemesi her ikisinden bağımsız olarak hakemlik görevi yürütmektedir. Bu nedenle de başkanlık sistemine kesin kuvvetler ayrılığı denilmektedir (Sabah, 01/03/2005).

Bu tespitler doğrultusunda, başkanlık hükümeti sisteminin genel hukuki özelliklerini de şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Meclis ve hükümet birbirinden ayrı birer varlığa “organ” kimliğine sahip olacak şekilde kurumlaştırılmıştır: Bu kurumların kadrosu farklıdır. Meclis, hükümeti, bünyesinde barındırmaması itibarıyla bir “parlamento” değildir.

## Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları

Her iki organın hukuki yetkilerinin “dolaysız” kaynağı Anayasadır. Meclis ve hükümet birbirinden ayrı olarak farklılaştırılmaya çalışılan usullerle ve doğrudan halk seçimi ile iktidara gelirler.

- Meclis ve hükümet birbirinden bağımsız olarak iktidara kalırlar. Yetkilerini paylaşan güçlerin ayrılığını ve eşitliğini sağlayan temel etken budur: Meclis içinden olmayan hükümetin, meclise karşı siyasi sorumluluğu da yoktur, seçim dönemi içinde izlediği politikalar (program) nedeni ile meclis tarafından görevinden azledilemez. Kısaca, hükümet – başkan aynı seçim dönemi içinde kimseye karşı sorumlu değildir. Hükümet fesih mekanizmasını işleterek, meclisin görevine son veremez.
- Meclis ve hükümet, yönetim işlevini (politika saptama, uygulama, denetleme) ortaklaşa ifade ederler. Her kurum yönetim gücünden hukuken kendisine düşen payın kullanımında, diğerinin işbirliğine, diğerinin bu kullanımın yerindeliliğini onaylamasına muhtaçtır.
- Yürütme organı bölünmemiştir. Halk tarafından doğrudan – meclis aracılığı olmaksızın – seçilen hükümet tek kişiden oluşur. Bu kişi aynı zaman da Devlet başkanıdır. Başkan tarafından seçilen ve meclisçe onaylanan yardımcılar ise bir “kabine” oluşturmazlar. Bağımsız varlık, program ve dolayısı ile, meclise karşı ortak ya da bireysel siyasi sorumlulukları, bu anlamda siyasi kimlikleri yoktur (Evcimen, 1992:317-318).
- Başkanın kongre önünde siyasi sorumluluğunun olmadığı belirtilse de, başkanın cezai bir sorumlulukla karşılaşabilecektir. Buna göre, temsilciler meclisi tarafından suçlanması ve Federal Anayasa Mahkemesi Başkanının başkanlığında senato tarafından yargılanması gerekir, verilecek ceza en çok “görevine son verme” olabilir. Bu mekanizma bir defa 1966’da Başkan Johnson’a karşı işletilmiş fakat temsilciler meclisi tarafından yönetilen suçlama yersiz bulunmuştur (Çam, 1976:104).

Ana hatlarını bu şekilde belirttiğimiz Başkanlık Sisteminin iyi ve kötü yanlarını sağlamış olduğu avantajlar ve dezavantajlar şeklinde sıralamak mümkündür (Sabah, 01/03/2005).

Buna göre Başkanlık Sisteminin Avantajları:

- Seçmenler için daha fazla seçme olanağı sağlar,
- Seçmenler olası hükümet seçeneklerini önceden görerek oy verir ve seçilmişlere hesap sorma araçları daha fazladır.
- Başkanlık rejiminde yasama meclisi üyeleri, hükümetin varlığının devamı kaygısı olmaksızın yasalar üzerinde bağımsız karar verebilirler.

- Başkanlık rejiminin katılığı yürütmenin istikrarına, bu da rejimin istikrarına katkıda bulunabilir.
- Güçler ayrılığı ve sınırlı iktidar bireysel özgürlüklerin garantisidir.

Başkanlık sisteminin dezavantajları ise;

- Başkanlık rejiminde halk tarafından seçilen başkan ve meclis birbirini görevden alamaz. Başkan başarısız olsa bile süresi doluncaya kadar görevde kalır. Başarılı olanlar da dönem sonunda görevden ayrılmak durumunda kalırlar.
- Başkanlık rejimlerinde başkanın seçimi çoğunlukçu formüle göre yapılmaktadır. Çoğunlukçuluk, iktidar yoğunlaşmasına yol açmakta ve kutuplaşmayı arttırmaktadır.
- Halk tarafından seçilen başkan ve meclis, farklı partilerden olabilirler. Bu durumda iki taraf da meşru olanın kendisi olduğu iddiasıyla önemli sorunlar ortaya çıkar.

## **1.2 BAŞKANLIK SİSTEMİ TARAFTARLIĞI VE SİYASAL İSTİKRARSIZLIKLAR**

Başkanlık sistemi taraftarları, bu sistemin özellikle derin siyasal husumetlere çok sayıda siyasal partiye sahip uluslar ve seçilen uzlaşma mekanizmalarına gerek duyan toplumlara ya hep, ya hiç türünden bir siyaset yapma imkanı tanıdığı ve yürütmeyi daha istikrarlı hale getirdiği için uygun olduğu iddiasındadırlar (Horowitz, 1991:46).

Ayrıca, parlamenter sistemlerde hükümetin kurulamayışının neden olabileceği yönetim ve dolayısıyla otorite boşluğunun yaratabileceği sakıncaları engellediği; temsil ilişkisini daha doğrudan hale getirerek, halk egemenliğini sağlamlaştırıp devlet otoritesinin meşruiyetini artırdığı, siyasi katılımı genişlettiği, kısaca yönetimi demokratikleştirdiğini ileri sürerler.

Yürütmenin bir kez seçildikten sonra azledilemeyişi, hükümetin istikrar ve politikalarına süreklilik sağladığı, meclis üyelerinin oylarını, hükümetin düşmesine yol açma endişesi duymadan, parti disiplini ve sınıf çıkarları yerine vicdanlarının sesine uyarak özgürce kullanmalarını imkan dahiline soktuğu belirtilir.

Yürütmenin, monolitik yapısının ise, kriz dönemlerinde ya da acil durumlarda süratli ve dolayısıyla etkin müdahale imkanı sağladığına, izlenecek politikalarda tutarlılığı mümkün kıldığına inanılır (Evcimen, 1992:318-319).

## Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları

Başkanlık hükümeti sistemi lehine ileri sürülen bu mülahazalar kısmen yanlış kısmen de çelişkilidir. Bunların dışında, başkanlık makamının aslında uzlaşma mekanizmalarına gerek duyan toplumlara, ya hep ya hiç türünden bir siyaset yapma ve yürütme biçimini getirdiği iddiasındadır. Bir başkan adayı seçilir veya seçilmez, buna karşılık parlamenter sistemlerde, farklı tonlarda birçok sonucun ortaya çıkması mümkündür. Doğrudan doğruya seçilmiş bir başkan, oyların ancak küçük bir çoğunluğunu, hatta belki de % 40’tan azını elde ederek seçilmiş olması halinde bile, halkın vekaletini elde etmiş olduğunu düşünebilir. Buna uygun olarak da, çatışma potansiyeli artmış olmaktadır (Horowitz, 1991:46).

Parlamenter sistemler sadece önderleri veya hükümetleri değiştirerek her zaman krizleri görme yeteneğine sahiptir. Başkasının ayrıca seçilmesi aynı zaman da zayıf kabineler üretmekte aşırı uçların ya çok fazla etki sahibi olduğu veya toplumun bütünüyle kutuplaştığı seçim yarışlarını ortaya çıkarmaktadır (Horowitz, 1991:47).

Başkanlık hükümeti sisteminin lehine sürülen diğer bir düşünce de, güçlerin ayrılmasının sağladığı faydaların başkanlık hükümeti sistemine özgüymüş gibi sunulması gelmektedir. Oysa bu avantajlar, aynı esası benimseyen parlamenter sistem bakımından da söz konusudur. Ayrıca bu sistemin organlar arası uyumsuzluklarda hukuki ve siyasi bir çözüm yolu yada mercii öngörmemesi, eşit ve rakip iktidarlar arasında sağladığı denge nedeniyle de yönetimi hareketsizleştirmekte ve etkisizleştirme potansiyelini içermektedir. Yürütmenin tek kişiden oluşması ve başkana tabandan ya da partiden aldığı güçle bağımsız görüş sunabilecek ve onu uyarabilecek bir hükümetin yokluğu, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, başkanın kişiliğinde gücün bağımsızlık ve sorumsuzlukla birleşmesi iktidarı kişiselleştirip, güçlerin ayrılması ile engellenmek istenen ‘keyfi yönetimi’ tam aksine davet edebileceğidir.

Başkanlık sisteminin aleyhtarlarının yukarıda saydığımız görüşlerine göre sonunda sistem tıkanır ve siyasal istikrarsızlığa sebep olur (Evcimen, 1992:320-321).

Buradan hareketle de, diğer sistemler gibi başkanlık sistemi ile ilgili olumlu veya olumsuz belli çıkarımlara ulaşılmadan önce, sahip olduğumuz iddiaları, somutlaştırıp, bölgesel olarak daraltılmış alanlarda örneklendirip temellendirmeliyiz.

## **2. YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ**

Değişik şekillerde tanımlanması yapılmış olan Yarı-başkanlık sistemi, çok basit olarak; “Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sisteme yarı-başkanlık sistemi denir (Anayasa, 04/03/2007). Bu sisteme aslında mantıken de uygun karşılayabileceğimiz “yarı-parlâmenter sistem” denilmesi genel kabul görse de, her nedense, “yarı-başkanlık sistemi” dendiği bilinmektedir.

Diğer taraftan, günümüzde parlamenter demokrasinin en önemli sapmayı Yarı – Başkanlık rejimi diye adlandırılan rejimlerin oluşturduğu gözlenmektedir. Fransa’da De Gaulle Anayasası ile başlayan ve bazı Güney Avrupa Ülkeleri Anayasaları ile

çeşitli Latin Amerika, Afrika ve Asya Ülkeleri'nin anayasalarına da yansımış olan bu Yarı – Başkanlık düzenlemeleri oldukça dikkat çekici nitelikte olsa da (Turhan, 1989:184-185-18) başkanlık sisteminden oldukça farklı olan Yarı – Başkanlık sisteminin, örnekleri yine de oldukça azdır. Bunlar; 1958 ve özellikle 1962'den beri Fransa, 1929'dan buyana Avusturya, 1919 yılından beri Finlandiya, 1975'den beri Portekiz, İzlanda, İrlanda, 1919-1933 yılları arasında Weimar Almanyası'dır. Ayrıca geniş bir ölçüde 1992 yılından beri Rusya'daki rejimde bu sınıflandırmanın içine sokulabilir. Hatta Avusturya ve İzlanda'nın sistemleri ancak anayasada yer alan bir Yarı – Başkanlık sistemidir; uygulamada başkan yeterince siyasal etkiye sahip değildir ve klasik Parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanı benzer (genel oyla doğrudan seçilmiş olmasına rağmen İrlanda'daki durum bu yöndedir; çünkü başkan hükümetin onayı olmaksızın hiçbir karar alamaz). Weimar Almanyası'nda ilki 1928'de ve ikincisi de 1932'de yapılan iki seçimle Cumhurbaşkanı seçilmişti ve sistem 1933 yılında düşmüştü. Fransa'da 1965 yılından beri uygulanmaktadır. Finlandiya bu konuda oldukça uzun bir tecrübeye sahiptir (Atay, 2007:17).

Doğaları gereğince homojen bir kategori oluşturmamakta olan yarı-başkanlık sisteminin anıldığı söz konusu ülkelerin; yüzölçümleri, nüfusları, tarihi geçmişleri ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri ile birbirinden oldukça farklı özellik gösterdikleri gerçeğinin de altının çizilmesi gerekmektedir. Her ne kadar, bir takım ortak niteliklerinin varolduğu söyleniyor olabilsede, sadece yapay olabilecek bir bütünlüğü oluşturma arayışlarının boş bir çabadan ibaret olacağı aşikardır.

Mesela, yarı – başkanlık sisteminin Fransa'da tesis edilmesinin ardındaki neden, ülkenin yönetilemez hale gelmiş olması ve Cezayir sorununa çözüm bulunmaması idi. 1946 Anayasası'nın İhdas ettiği IV. Cumhuriyet de Fransız siyasi kültürünün yapılaşmış bir özelliğini teşkil ediyordu. General De Gaulle, bu tıkanıklığa son verecek olan yeni anayasal düzenlemenin temel ilkelerini şöyle özetliyordu; 'Bir yandan kuvvetler ayrılığının katı bir şekilde uygulanması, diğer yandan delegasyon sisteminin iptali ve salt seçmen tercihine başvurmayla birlikte halk egemenliği ilkesinin siyasal sürecin tüm aşamalarında hayata geçirilmesi. Bunun mantiki sonucu olarak da, genel oyla seçilmiş Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olarak yeni anayasal düzenin zirvesini oluşturması (Vergin, 1996:11).

Halk bundan böyle her kademe de, kendini yönetecek olan kişileri seçecekti. Bu delegasyonun sonu, siyasi oligarşinin dağılması demektir. Fransa başkanlık sistemi ile yönetilecekti. Demokrasi işliyor ve ülke artık karar alma ve uygulama kapasitesiyle donatılmış güçlü bir yürütme ile yönetilebilirliğe ve istikrara kavuşmuş bulunuyordu. Bütün bunlar demokrasiden taviz vermeden olmuştu. Zira, sistemin öngördüğü tartışmasız öncelik seçmen topluluğuna ait idi. Yeni sistemin efendisi olan seçmenin tercihleri doğrultusunda şekillenen güçlü bir yürütme ile Fransa istikametini çiziyor ve yöneltiyordu. Fransız usulü başkanlık sisteminin sağlam temellere dayandığını ve Fransız toplumunun yapısıyla uyumlu olduğunu göstermektedir. Bu sistemin yarı – başkanlık mı?, yoksa yarı – parlamentarizm mi? Olduğuna dair süregelen tartışmalar artık son bulmuştur. Fransız sistemi bir başkanlık sistemidir ve onu "yarı" önekiyle bezendirmek teorik arayışların bir

### Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları

sonucudur. Sistemin mantığında yer alan hususlar işlerliğini göstermiş, yürütmenin güçlendirilmesi ile kuvvetler ayrılığı prensibinin Fransız siyasi hayatının önde gelen bir özelliğini teşkil etmesiyle birlikte Fransa maruz kaldığı sıkıntılardan arınabilmiştir. Zayıf ve istikrarsız hükümetler dönemi, kapanmış siyasi parti sisteminde meydana gelen parçalanmanın yarattığı sorunlar giderilebilmiştir (Vergin, 1996:12-14).

Günümüzde Fransa, sisteminin karşılaştığı problemleri demokratik yollarla aşmayı öğrenmiş ve sağlıklı işleyen, kendi yapısına en uygun sistemi benimsemiştir.

O halde Fransa’daki Yarı – Başkanlık sisteminin işleyişini özetlemek gerekir ise; bu sistemi, dört unsurun bir araya gelmesiyle nitelendirmek mümkündür. Buna göre;

- Yarı – başkanlık sistemi niteliği,
- 1962 yılından beri genel olarak, yani cohabitation dönemleri hariç, Millet Meclisi’ndeki disiplinli ve uyumlu bir çoğunluğun varlığına bağlı parlamenter çoğunluk niteliği,
- İngiltere’de olduğu kadar kuvvetli yasama ile yürütme arasındaki sıkı bir birlikte kurulan Başkanın politikasının yönelimi ile bu parlamenter çoğunluğun yönelimi arasındaki çakışma – cohabitation dönemleri hariç –
- Başkanın çoğunluğun şefi ve başbakanın yalnızca bir türlü Başkanın Genel Kurmay Başkanı olması olgusu.

Bu niteliklerin en şaşırtıcı olanı siyasi partiler sistemindeki değişime bağlı olmaktadır. 1958 yılına kadar Fransa merkeze doğru genel olarak yönelmiş, geçici ve kırılgan ittifaklarla gruplaşmış az disiplinli, zayıf çok partileri tanımıştır. 1962 yılından beri partiler yavaş yavaş biri sağda diğeri solda olmak üzere iki büyük disiplinli koalisyon içinde toplanmaktadır. Bu durum iki kutuplaşma olarak adlandırılmaktadır. Bu ise parlamenter çoğunluğun temelini oluşturmaktadır.

Ancak, bütün Yarı – başkanlık sistemleri bu dört niteliği bir arada bulundurmamaktadır. Mesela, Avusturya’da ilk üç nitelik olmasına rağmen dördüncü nitelik mevcut değildir. Başbakan, parlamenter çoğunluğun şefidir ve bu durum anayasa’nın devlet başkanı’na tanımış olduğu yetkilere rağmen; başbakanın silikleşmesiyle sonuçlanır. Finlandiya’da uyumlu ve disiplinli parlamenter çoğunluk yoktur. III. ve IV. Cumhuriyet Rejimlerinde olduğu gibi dalgalanmakta olan ve zayıf bir parlamenter çoğunluk söz konusudur (Atay, 2007:17).

### **3. CUMHURİYETİN KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE, TÜRK HÜKÜMET SİSTEMİ İÇERİSİNDE DEVLET BAŞKANLIĞININ KONUMU**

Türk hükümet sistemi içerisinde devlet başkanlığının konumunu ortaya koyabilmemiz için sırasıyla, devlet başkanının sembolik ve sınırlı yetkilerle donatıldığı, 1924 Anayasası döneminin, yürütmenin ve devlet başkanlığının güçlendirilmesi çabalarının yaşandığı 1961 Anayasası döneminin ve de güçlü

yürütme ve devlet başkanlığı arayışlarının yaşandığı 1982 Anayasası'nın işlenmesi gerekmektedir.

### **3.1 DEVLET BAŞKANININ SEMBOLİK VE SINIRLI YETKİLERLE DONATILDIĞI 1924 ANAYASASI DÖNEMİ**

Cumhuriyetin ilan edilmiş olmasına ve organlarının oluşturulmasına karşın, olağan üstü bir dönemde çıkarılmış bulunan 1921 Anayasası ve değişiklikleri, devlet gereksinmelerine cevap vermekten uzaktır. İmparatorluk ve saltanat da kaldırıldığına göre devletin gereksinmelerine cevap verecek ve toplumu yönlendirecek yeni bir anayasanın yapılması, bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Anayasa meclisin 20 Nisan 1924 günlü toplantısında kabul edilmiştir. 1924 Anayasası bazı değişikliklere uğramış olsa da 1961 Anayasası çıkana kadar yürürlükte kalmıştır. 1924 Anayasası kısa, sağlam, basit yapılı ve kendi içinde tutarlı bir anayasadır (Gözübüyük, 1995:51).

1924 Anayasası, devlet başkanı olarak cumhurbaşkanına çok sınırlı yetkiler tanımakla birlikte, söz konusu yetkileri şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Özel törenlerde meclise başkanlık etmek (md. 32),
- Yasaları imzalamak veya geri çevirmek (md. 35),
- Başbakanı seçmek (md. 44/1),
- Hükümetin inhası üzerine, özel af yetkisini kullanmak (md. 42) (Eroğul, 1978:39).

Bu Anayasa, yetkilerin simgesel olmadığı bir alanda Cumhurbaşkanına esas itibarıyla simgesel nitelikte yetkiler tanıyarak onu iyice yetkisiz bırakmıştı. Gerçekten de, saydığımız yetkiler arasında az çok önemli olabilecek iki yetki, başbakanı seçme ve yasaları geri çevirme yetkileri biri güvenoyu, ötekisi ısrar hakkı nedeniyle aslında yasama organının idaresinin açıklıkla belirlenmesi için birer fırsat olmaktan öte bir anlam taşımamaktadırlar. Bu anayasa TBMM'ni ulusal egemenliği doğrudan doğruya kullanmaya tek yetkili organ saymış ve yürütmeyi dolayısıyla, hem cumhurbaşkanını hem de hükümeti tümüyle bu organa bağlı kılmıştır. 1924 Anayasası döneminde cumhurbaşkanı fiilen çok yetkili olabilmişlerse, bunu anayasanın özgül hükümlerine değil, egemen oldukları meclis çoğunluklarına ve tarihsel kişiliklerine dayanarak sağlamışlardır (Eroğul, 1978:39).

1924 Anayasası'nda devlet başkanına sağlanan bu sembolik ve sınırlı yetki anlayışının gelişen siyasi yapılardan dolayı 1961 Anayasasında, tümüyle terk edildiği, bu dönemde yürütmenin ve devlet başkanlığının güçlendirilmesi çabalarının ortaya çıktığını görmekteyiz.

### **3.2 YÜRÜTMENİN VE DEVLET BAŞKANLIĞININ GÜÇLENDİRİLMESİ ÇABALARI; 1961 ANAYASASI DÖNEMİ**

1961 Anayasası, 27 Mayıs hareketinden sonra hazırlanmış olan bir anayasadır. Her anayasa gibi, 1961 Anayasası da yapıldığı dönemde ülkeye egemen olan güçlerin uzlaşmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Çok partili döneme geçtikten sonra özellikle 1950-1960 yılları arası karşılaşılan tüm sorunlar basite indirgenerek, bir anayasa sonucu olarak görülmüş, her sorunun çözümü Anayasa da aranmıştır. Bu nedenle 1961 Anayasası, 1924 Anayasasına göre daha uzun ve daha ayrıntılı bir anayasa olmuştur (Gözübüyük, 1995:86). Bu uzunluk, büyük ölçüde 27 Mayıs’tan sonra beliren anayasacılık hareketinin niteliğiyle ilgilidir. Bütün sorunlarının yeni bir anayasayla çözüleceğine inanan bir toplum, bütün sorunlarının cevabını da anayasa da görmek istemiştir. Ayrıca 1924 Anayasası metninin kısalığının yarattığı tepkiyi hesaba katmakta doğru olur. 1924 Anayasası neredeyse hukuk vecizliğine örnek sayılabilecek kadar kısa hükümlerle doluydu, ne var ki, Anayasanın olanaklarını kendi keyfi tutumları için kullanmak isteyenler, hükümetlerin kısalığını birer boşluk sayıp ondan yararlanmaya çalıştılar. Buna tepki olarak da, 1961 Anayasası, akla gelebilecek ve mümkün olabilecek bütün durumları düşünüp bunlarla ilgili kuralların önceden konulmasına çalışıldı. Sonuç olarak da ayrıntılı ve uzun bir anayasa çıktı (Soysal, 1993:59-60).

1961 Anayasasında, 1924 Anayasasındaki durum tümüyle değişmiştir. Artık, TBMM ulusal egemenliği doğrudan doğruya kullanan tek organ değildir. Anayasanın 4. maddesine göre millet egemenliğini, anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır. Cumhurbaşkanı da bu yetkili organlardan biridir. Tıpkı bugünkü düzenimizin tüm öteki anayasa kurumları gibi, ulusal egemenlikten kendisine düşen payına, artık TBMM’nin aracılığına gerek olmadan, doğrudan doğruya anayasadan aldığı güçle sahiptir (Eroğul, 1978:39-40).

1961 Anayasasının çok önemli bir diğer yeniliği, Cumhurbaşkanını tümüyle TBMM’ne bağımlı kılan düzenlemeleri kökünden değiştirmiş bulunmasıdır. Cumhurbaşkanı yine TBMM içinden seçilmektedir ama, yüksek öğrenim ve kırk yaş koşulları yüzünden yasama organının egemen ögesi olan birinci meclisten çok, görece güçsüz olan ikinci meclisin üyeliğine yakındır. Cumhurbaşkanının görev süresi, meclisin seçim dönemi ile özdeşti. Meclis kendisini yenileyince, devlet başkanını da mutlaka yeniliyordu, şimdi Cumhurbaşkanının, yedi yıllık bir süre için seçileceği kabul edilmekte, meclislerle süre gelen temel bağ kopmuştur. 1961 Anayasası bununla da yetinmemiş, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, hem TBMM üyeliğiyle hem de varsa partisiyle ilişkisinin kesileceğini öngörmüştür. 1924 düzeninde Cumhurbaşkanı, meclis görüşmelerine katılmamak ve oy kullanamamakla birlikte, üyeliğini sürdürmekte, törenli oturumlara başkanlık etmekte, her yıl meclis açılış nutkunu vermekteydi. Öte yandan partisinin resmi veya fiili önderliğini sürdüren Cumhurbaşkanı, meclis çoğunluğu ile organik bir bağ içinde bulunmaktaydı. Bütün bunlardan anlıyoruz ki, 1961 Anayasası, Cumhurbaşkanına özel bir yer vermiştir, devletin başı olmakla, Cumhurbaşkanı, Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil eder (md. 97/1). Cumhurbaşkanı görevleriyle ilgili işlemlerinden siyaseten sorumsuzdur (md. 98/1), yalnızca TBMM üye tamsayısının 1/3’nün önerisi ve 2/3’ünün kararıyla vatana ihanet ile suçlanabilir (md.99) ve o zaman anayasa mahkemesin de yargılanır (md. 147/2), ayrıca

cumhurbaşkanına anayasadaki bu güçlü yerini koruyabilmek amacıyla denetim imkanları da tanınmıştır (Gözübüyük, 1978:189-190).

Yukarıdaki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı gibi 1924 Anayasasındaki devlet başkanlığı anlayışının 1961 Anayasası ile terk edildiği, yürütmenin ve devlet başkanlığının sistem içerisinde daha etkin ve güçlü bir konuma getirilmesi çabalarının düzenlemelere hakim olduğunu görmekteyiz. Bu çaba 1982 Anayasasında da varlığını sürdürmüştür.

### **3.3 1982 ANAYASASINDA GÜÇLÜ YÜRÜTME VE DEVLET BAŞKANLIĞI ARAYIŞLARI**

Daha önceki anayasalarımız gibi 1982 anayasası da kabul edildiği ortamın etki ve izlerini taşır. Sağlıklı ve sağlam demokratik bir düzen kurmada en etkin yolun anayasa olduğu inancı, ülkemizde hemen her dönem etkili olmuştur. Hemen her sorun aranmıştır, 1982 Anayasası'nın hazırlanmasına da bu yaklaşım egemen olmuştur (Gözübüyük, 1978:189-190).

Parlamente sistemi, 1982 Anayasasıyla da Türk Devlet Sistemi'nin temel niteliği olarak kalmaktadır. Bu bakımdan, 1982 Anayasasının getirdiği Cumhurbaşkanlığı önde devlet sistemi içindeki yeri bakımından, 1961 Anayasasından çok farklı değildir. Parlamenteye karşı sorumlu hükümetin yanında yürütmenin sorumsuz kanadını bu anayasada da cumhurbaşkanı oluşturmakta, devletin bütünlüğünü temsil eden protokol yetkileri de yine onda. Bunun içindir ki, 1982 Anayasasının yarı-başkanlık sistemi getirdiği biçimindeki düşünce yanlıştır. Yarım da olsa bir başkanlık sisteminden söz edebilmek için devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve yürütmenin karar sürecine doğrudan doğruya katılması gerekir (Sosyal, 1993:204).

1982 sistemiyle getirilen Cumhurbaşkanlığını klasik parlamente sistemdeki cumhurbaşkanından ayıran önemli özellikler vardır. Bunlar başlıca şu noktalarda görülüyor;

- Çeşitli devlet kuruluşlarına ve özellikle yargı organlarına yapılacak atamalar bakımından Cumhurbaşkanının yetkileri genişletilmiştir. Bu yetkilerin cumhurbaşkanınca tek başına kullanılabileceği yetkilerden olduğu ve dolayısıyla yargı denetimi dışında tutulacağı düşünülürse, bu fark önemli farktır.
- Olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanının yetkileri artmış olmaktadır.
- Anayasanın genel mekanizmasında ve hele geçici maddelerinde, Cumhurbaşkanına bir çeşit Anayasa Koruyuculuğu veren yetkiler vardır.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri bakımından 1982 Anayasasının biçimine ilişkin bir özelliği de vardır, daha önceki Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanına ilişkin görev ve yetkiler anayasa metninin değişik yerlerinde çeşitli hükümler

#### Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları

arasında sıkılmış olarak bulunurken, bu kez hepsi bir tek madde de sistemli bir liste halinde bir araya getirilmiştir (Soysal, 1993:204 -205).

Cumhurbaşkanlığı temel noktalarda 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları ile aynı özellikleri taşıyor bir denge öğesi olmasına büyük önem verilmiştir. 1982 Anayasası da Cumhurbaşkanının bu özelliğini koruyan, cumhurbaşkanını güçlendiren, cumhurbaşkanının tek başına yapacağı yetkileri artıran bir anayasa olmuştur (Gözübüyük, 1978:1991).

#### **4. TÜRK İKTİDAR YAPISINDA DEĞİŞİM TARTIŞMALARI**

Türkiye’de siyasi sistemleri tartışmaları başlayalı epey uzun bir süreye dayanmaktadır. Ancak, 1960’lardan itibaren Türkiye’nin gündemine sokulmak istenen rejim tartışmaları ile siyasal sistem tartışmalarını birbirine karıştırmamak gerekir. Siyasi sistem tartışmalarını yapanlar demokratik özgürlükler içinde sistemi iyileştirmeye yönelik arayışlar içine girmişlerdir. Özellikle, hükümet istikrarsızlıklarının yanında siyasal istikrarsızlıklarla çalkalanan ülkemizde sistemin tıkanıklığının çözüm tarzlarından biri olarak da rejimin niteliğinde bir değişikliğin yapılması gerektiği savunulmaya başlanmıştır.

1982 Anayasası’nın hazırlanması sırasında da zayıfta olsa bu husus gündeme getirilmiş fakat yeterince taraftar toplayamamıştır. İlk önce DYP’nin ve RP’nin ortaya attığı ama daha sonra her nedense çekingen davranış adeta örtbas etmek istercesine sessiz kaldıkları sonuç olarak 1990’dan itibaren ve esas olarak Turgut Özal’ın Türkiye’nin siyasi sahnesine soktuğu ve savunduğu fikirler bu sistem tartışmalarının kaynağını teşkil ettiğini söyleyebiliriz.

Dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal’la birlikte 8. Cumhurbaşkanımız Süleyman Demirel’in de kendi döneminde rejim değişikliği ve özellikle Başkanlık Rejiminin Türkiye’de kabul edilmesi gerektiği yönünde görüşler telaffuz ettiği gözlenmiştir.

Gerçekten de farklı kesimlerin de dikkati çektiği gibi başkanlık sistemi tartışmaları özellikle Süleyman Demirel ve Turgut Özal gibi dönem itibarıyla aktif siyasetten gelme Cumhurbaşkanları tarafından konunun gündeme getirilmiş olması, iktidarlarının devamı için, daha doğrusu kendileri için gerekli olmasından kaynaklandığı düşüncesi hakimdi. Buna bağlı olarak ta konuya hakim uzmanlar tarafından da bu durumun, özellikle bu iki Cumhurbaşkanımızın sorunların yasama – yürütme ilişkilerinden kaynaklandığı iddiasıyla başkanlık ya da yarı – başkanlık sistemine geçiş istemesi konusu objektif biçimde tartışılmasına engel olduğu gibi, Demirel’in görev süresinin dolmasının ardından anayasa mahkemesi başkanı Ahmet Necdet Sezer’in cumhurbaşkanı seçilmesiyle tartışma bıçak gibi kesilmişti.

Aynı konu, yine yeni bir Cumhurbaşkanlığı seçimi arifesinde tekrar gündem de yerini aldı. Şöyle ki, Sezer’in Cumhurbaşkanı olmasıyla geçici olarak rafa kalkmış olarak kabul edilen bu tartışma 14 Mart 2003 tarihinde Başbakan olarak göreve başlayan Recep Tayyip Erdoğan’la birlikte tekrar alevlendi.

Sabah Grubu'nun tartışmaya açtığı bir araştırma yazısında başkanlık sistemi konusundaki tartışmaların bir ayağını da, Türkiye'nin daha önce bu sistemi deneyip denemediği konusu oluşturmakta ve bu doğrultuda da, kimilerine göre Türkiye'de hiçbir zaman gerçek anlamda başkanlık sistemi olmamıştır, bazılarına göre ise ki bunlardan biri de Prof. Mim Kemal Öke'dir; Atatürk, İnönü, Menderes ve Bayar dönemlerini fiili başkanlık sistemi olarak tanımlıyor. Her birini birer başkan olarak kabul eden, Prof. Mim Kemal Öke uygulamada farklılıklar olduğunu belirtiyor ve Atatürk döneminde devrimin ve inkılapların oturabilmesi için otoriter bir rejimin olması gerektiğini ifade ederken şöyle konuşuyor: "Aşağı yukarı bir fiili başkanlık sistemi gibiydi. Atatürk'ün ve Türkiye'nin kendi özel koşullarından oluşan bir başkanlık rejimiydi. Daha sonra İnönü yönetimi yine fiili bir başkanlık rejimi gibiydi. Parlamenter rejim olmasına rağmen bir başkanlık rejimi vardı" (Sabah, 01/03/2005).

Türk siyasi hayatına bir liberalleşme iddiasıyla gelen Adnan Menderes'in de özellikle ikinci döneminde kendisini başkan gibi kabul ettiren bazı uygulamalara girdiğini vurgulayan Öke, Türkiye'de başkanlık sistemi isteyenlerin ilk olarak bunu muhalefetten kurtulmak için istemiş olabilecekleri konusuna değinerek, muhalefetten iktidardayken çok çekenlerin başkanlık rejimi ideallerinin tutku halinde olduğu konusunda ısrarcı olarak fikir yürütmekteydi.

Öte yandan, Türkiye'nin, Osmanlı da dahil olmak üzere tarihinin hiçbir döneminde başkanlık sistemine sahip olmadığı konusunda ısrarcı olanların başında ise, Ergun Özbudun gelmektedir. Osmanlı'nın Anayasası olan 1876 Kanun-i Esasi'de parlamenter bir sistemin kabul edildiğini belirten Özbudun, Kurtuluş Savaşı ürünü olan 1921 Anayasası yasama ve yürütme kuvvetlerinin TBMM'de birleştiği bir Meclis Hükümeti sistemi olduğunu vurgulamaktadır. O'na göre tam yetkili bir meclisin yanı sıra saltanat sorunu çözülmemiş olduğundan başkanlık sistemindeki gibi bir devlet başkanına veya cumhurbaşkanına yer verilmemiştir. Çünkü hala meclisin içinde saltanata taraftar olan üyelerin varlığından söz etmektedir. Meclis hükümeti sisteminin dünyada nadiren başvuru ve özellikle olağanüstü dönemlerde uygulanan bir sistem olduğunu dile getiren Özbudun şöyle devam ediyor: "1924 Anayasası ile bunun normalleştirilmesi sağlanmıştır. Burada Meclis hükümetinin bazı unsurları korunmakla birlikte parlamenter sistem yönünde bir eğilim başlamıştır. 1923'te Cumhuriyet kurulduğundan cumhurbaşkanlığı makamı da yaratılmıştır. Cumhurbaşkanının yetkileri sembolikti, esas icra yetkisi bakanlar kurulu'ndaydı. Bakanlar Kurulu'nun ortak sorumluluğu vardı. Meclisin güvenine dayanıyordu. Bu bakımlardan bu anayasanın parlamenter sisteme benzeyen unsurları içinde barındırdığını ifade ederken; 1961 Anayasası ile klasik parlamenter sisteme en yakın siyasi sistemin oluşturulduğunu vurgulayan Özbudun'a göre yürütme ile yasamanın eşitliğine dayanan bir sistem getirildi. Zor şartlar altında da olsa yürütmenin başı Cumhurbaşkanının TBMM'yi fesh edebileceği kabul edildi. Böylece iki kuvvet arasında daha sağlam denge oluşturuldu. 1961 Anayasası'nda çoğunluk iktidarına karşı fren sistemi olduğunu dile getiren Özbudun şöyle devam ediyor: "1982 Anayasası da klasik parlamenter sistemi devam ettirmiştir fakat onda

## Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları

önemli bir değişiklik var. Normalde parlamenter sistemlerde kral da olabilir seçilmiş cumhurbaşkanı da. Fakat kralda olsa cumhurbaşkanı da olsa, devlet başkanının sorumsuz, dolayısıyla yetkisiz olduğu prensibi benimsenmiştir. Fakat 82 Anayasası cumhurbaşkanını sorumsuz kılmakla birlikte ona birtakım önemli anayasal yetkiler vermiştir. Bu bakımdan klasik parlamenter sistemden cumhurbaşkanı lehine bir sapma meydana gelmiştir." (Sabah, 01/03/2005).

YÖK Başkanı Prof. Dr. Edoğan Teziç, hem başkanlık hem yarı başkanlık sistemlerinin "krize çok açık rejimler" olduğunu belirterek, "Türkiye koşullarında hiç önerilmemesi gerekir" demektedir." Teziç'e göre; Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine yönelik yapılan düzenleme Türkiye’de otoriter rejime davetiye çıkarma sonucunu doğurur. Çok tehlikelidir. Çünkü, halk tarafından seçilecek izlenimi verdiği zaman adayları kim belirleyecek? Parti liderinin sunduğu aday seçilecek. Bu, demokratik bir seçim mi olacak? Bu çok ayrı bir sistemdir. Başkanlık sistemi bu rejimin tarihi özelliklerinden dolayı yalnız ABD’de uygulanabilmektedir. Latin Amerika ülkeleri bu sisteme özendikleri bir dönemde askeri darbelerden başlarını alamamışlardır. Amerika Birleşik Devletleri dışında uygulaması yoktur. Parlamenter rejimlerin ulusal özellikleri anayasaya yansır. Parlamenter rejimlerin özelliği de krizleri çözebilme konusunda pek çok anayasal fırsatı sunmuş olmasıdır. Yarı başkanlık sistemi Fransa’da uygulanan bir model olup, henüz uygulanmaya başlanmasının 10. yılında kriz yaşamış bir rejimdir. Hem başkanlık hem yarı başkanlık sistemleri Türkiye koşullarında hiç önerilmemesi gereken rejimlerdir. (Sabah, 11/05/2007, Bkz. Teziç, 1991:427-430).

Başkanlık sistemi bize uygun değildir diyen Türkiye Barolar Birliği Başkanı Özdemir Özok ise, Amerika’da tüm kurumlarıyla işleyen demokratik bir sistemin yanında tam bağımsız güçlü bir yargı ve iki partili sistemin varlığına dikkat çekerek, Türkiye’de bu sistemin ağır aksak işleyen demokrasiyle, iktidarın gölgesinde yargının ve çok sayıda partiyle hazır olunmadığını savunmaktadır.

Diğer tarafta da, AKP Milletvekillerinden Ersönmez Yarbay; Türkiye’de başkanlık sisteminin ya padişahlık ya da diktatörler sistemine dönüşeceğini ifade etmekte ve O’na göre; demokrasiyi yeterince özümseyememiş güçlü sivil toplum kuruluşlarının olmayışı, siyasal bölünmüşlükler ve zayıf yargı yapısı ile Türkiye bu sistemi taşıyamayacaktır.

CHP İstanbul Milletvekili ve Gazeteci – Yazar olan Zülfü Livaneli’de; Siyasal Partiler Yasası yürürlükteyken ve uygulamalar da böyleyken parlamenter demokrasinin işleminin mümkün olamayacağı fikrini savunurken; kuvvetler ayrılığının yürümediği bir sistemde de demokrasiden söz edilemeyeceğini ifade etmektedir. Ancak, bu sistemi düzeltmenin şart olduğunu da ifade eden Livaneli, bunun alternatifi olarak başkanlık sistemi mi ya da parlamenter sistemi düzeltme girişimi midir bunun kararının verilmesinden yana ve de Siyasal Partiler Yasası ve Seçim Yasasının değiştirilmesiyle daha geniş temsil imkanının sağlanmasıyla sistemin düzelebileceği kanaatinde olduğunu vurgulamakta.

Türk Parlamenterler Birliği Başkanı Hasan Korkmazcan ise, Başkanlık sisteminin Türkiye için uygun olduğu kanısından yana. 40 yıldan beri siyasi istikrarın oluşturulamaması ve kuvvetler ayrılığının gerçekleştirilememesi, yürütmenin yasama gücünün hep altında kalmış olmasının yanı sıra adalet istikrarının da sağlanamamış olması nedeniyle bu engelleri aşmak ancak böyle bir reformla gerçekleşeceğini ifade etmektedir.

Anlaşılabileceği üzere, Türk iktidar yapısında değişim için gündeme gelen sistemler Başkanlık ve Yarı-Başkanlık sistemleridir. Türkiye’de uygulanabilirliği konusunda leyhte ve aleyhte çok tartışmalara sahne olan bu sistemlerden özellikle başkanlık sistemini isteyenlerin gerekçeleri

- Çoğunluk daha iyi temsil edilir.
- Yasama bağımsızlığını artırır.
- Rejimin istikrarına katkı sağlar.
- Güçler ayrılığının garantisidir şeklinde kendisini göstermektedir.

Diğer taraftan Başkanlık sistemini istemeyenlerin gerekçeleri ise;

- Sistemin katılığa yol açacağı,
- İktidar yoğunlaşması gerektirir,
- Başkan ve Meclis farklı partiden olursa kilitlenme yaşanabileceği şeklinde zuhur etmektedir.

## **SONUÇ**

Ülkemizde yarı-başkanlık sistemini savunan yazarlar, bu sistemin partilerin toplumda ki uzlaşma geleneklerinin zayıflığı ya da seçmen kitlesinin fazlasıyla bölünmüşlüğü nedeniyle hükümet istikrarının tehlikede olduğu ülkelerde ve bu arada ülkemizde bu istikrarsızlığı önlemede ve bunalımlara götürmesini engellemekte faydalı olabileceğini belirtmektedir. Bu görüşü savunanlara göre, eğer devlet ve rejim, çeşitli sebeplerle sık sık iç ve dış tehlikelerle karşılaşılıyorsa, devlet ve rejimi korumak amacıyla, gerçek tarafsızlığı dikkatle sağlanmış bir cumhurbaşkanının, parlamentodaki iktidardan gelen anti-demokratik eğilimler dahil, bunalım sebeplerini önlemek ve bunalım çözmekte önemli bir hizmet görmesi de mümkündür (Turhan, 1989:185-186).

Bu görüşün önemli bir yanığı vardır, o da, çağdaş demokrasilerde halktan yetki almanın yolunun halkın karşısına siyasal partilerle çıkılması gereğinin unutulmuş olmasıdır. Hatta, bu artık zorunluluk haline gelmiştir. Günümüzde halk egemenliğini kullanacak, halk adına yetki alacak makamlar tarafsız yani partisiz olamaz. Bu durumda yarı-başkanlık sistemi taraftarlarının savunduğu güçlü ve yansız Cumhurbaşkanlığı'nın belirlenmesinde ciddi problemlerle karşılaşmaktadır.

Bu sistemin diğer bir sakıncası da bu sistemde gerilimleri azaltıcı uzlaştırıcı, yansız bir makamın bulunmayışıdır. Parlamenter rejimlerde bu tarafsız ve partiler üstü makam devlet başkanlığıdır. Bu rejimde bile devlet başkanlığının yansızlığını sağlamak her zaman mümkün olmamaktadır. Fakat parlamenter rejimlerde devlet

başkanlığının yansızlığı daha kolay sağlanabilir. Çünkü hem sistemin mantığı bunu gerektirmektedir hem de devlet başkanı parlamento tarafından seçilmiştir. Devlet başkanlarına bunalım anlarında önemli görevler düşmektedir., yansız ve devletin milletin birliğini temsil eden saygın bir makamın bunalımların çözümlenmesindeki önemi şüphesiz tartışılmaz bir gerçektir (Turhan, 1989:185-186).

Daha öncede belirttiğimiz gibi Fransa’nın yönetilemez hale gelmesi sistemin tamamen tıkanması, onları yeni bir sistem arayışına itmiş, yürütmeyi etkisizleştiren, yasamanın boyunduruğu altına sokan etmenleri ortadan kaldırarak, anayasallık çerçevesinde kalmak suretiyle aşmanın yolları aranmıştır. Bu arayışların sonucu olarak da dengeli bir sistem oluşturmak ve parlamentoyu mutlak hükmedici olmaktan çıkarmak için bulunan çözüm Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesidir. Halk tarafından seçilen bu kişiye geniş yetkiler verip, parlamentoyu fesih yetkisi ve referandum uygulayabilme imkanı sağlanmasıyla tıkanmış olan sistemin önü açılmıştır. Ama bu süreç, tepeden inme olarak hemen gerçekleşmemiştir. 1946’dan 1958’e kadar yaklaşık 12 yıllık bir emeğin ürünüdür, arkasında zengin bir fikri birikim vardır.

Bu nedenle de, Türkiye’de parlamenter sistem yerine başkanlık ya da yarı – başkanlık sistemini önerenlerin bu sistemler hakkında etraflıca ve derinlemesine bilgi sahibi olmaları gerekir. Bu sistemlerin uygulandığı ülkelerin toplum yapılarını, tarihlerini, siyasi kültürlerini bilmeleri gerekir. Söz konusu sistemlerin arka planı ve siyasi pratikle iç içelik arz eden siyasi felsefeleri hakkında bilgi sahibi olmaları gerekir. Dolayısıyla bu sistemleri önerenlerin, bilgi düzeyleri, sistem karşıtlarından daha yüksek olması gerekir. Neden istemediklerini bilmeyenlerin karşısında neden istediklerini bilmeleri gerekir.

Dış konjonktürün etkisiyle ve uluslararası ilişkilerimiz gereği oluşturduğumuz parlamenter sistemin, milli geleneklerimize uygunluğundan söz edenler, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin rejimin ayağa düşmesi anlamına geleceğini belirtenler, genel oyla seçilen cumhurbaşkanının tek adam rejimi uygulamasına yol açacağını belirtenler, parlamenter sistemden çıkıp Başkanlık ya da Yarı – Başkanlık sistemine geçişle birlikte Türkiye’nin tekil devlet yapısından eyalet yapısına (sistemine) intikal edeceğini belirtenler vardır. Türkiye’yi kuvvetli bir yürütme gücüyle donatmaya yönelik sistemin arayışları ve önerileri giderek yaygınlaşmakla birlikte, yürütmenin başı olacak ve siyasi sistemin zirvesine teşkil edecek, lider niteliklerine sahip insan ülkemizde maalesef çok az (Vergin, 1996:6-8).

Özellikle ABD’de bu sistem kendine özgü niteliklerinden dolayı iyi işlemektedir. Başka ülkelerde başkanlık sisteminin aynı sonuçlar vermesi şüphesiz ileri sürülemez. Başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin tek bir kişide toplanması, seçimlerde ya hep ya hiç türünden bir politika belirlenmesi, muhalefetin yürütme gücünden belli bir süre için dışlanması, siyasal mücadele ortamının kızışmasına, siyasal kutuplaşmanın keskinleşmesine sebep olacaktır. Cumhurbaşkanlığı makamı, politikacılar üzerinde bir gözetleme kulesi gibi düşünülmüştür. Cumhurbaşkanının seçimle belirlenmesi aşamasında partizanca tutumlar devreye girebilir bu da halkın gözünde devlet başkanının meşruluğunu gölgeleyecektir.

Buna karşın başkanlık ve yarı-başkanlık sistemine geçiş tartışmalarının bir tabu olmaması gerekir. Demokrasi sadece parlamenter sistemle özdeşleştirilemez, başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri de demokratif alternatiflerdir. Buna karşın bu sistemlerin uygulanmasında ciddi rejim değişikliklerine gidilmesi gerekir, dolayısıyla yararları ve sakıncaları üzerinde dikkatlice durulmadan böyle bir değişikliğe gidilmemesi gerekir.

Türkiye’de, siyasi partilerin hiç birisi ABD tipi bir başkanlık sistemini savunmamaktadır. Buna karşın DYP’nin Anayasa Projesi’nde Fransız tipi bir yarı – başkanlık sistemi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ın çeşitli konuşmalarında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilebilmesi temennisini dile getirmiştir. Başkanlık sisteminin yaratılış amacı olan güçlü ve istikrarlı yürütmenin sağlanabilmesi için, ancak cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğu ve hükümetin aynı partiden olması şartına bağlıdır. Rejimin yapısında ise, bunun sağlanabilmesini garantileyecek bir mekanizma yoktur. Bu iki unsurun ayrı partilerden olması halinde ise rejimde tıkanma ve kilitleme olması kaçınılmazdır. Türkiye’de yarı – başkanlık veya başkanlık sistemine geçilmesine karar verilmeden önce, hiç değilse bu rejimlerin muhtemel sakıncalarını asgariye ye indirecek birtakım tedbirlerle birlikte düşünülmelidir (T.D.V., 1991:63).

#### KAYNAKÇA

- ARI Taner, **Uluslararası İlişkiler Dersleri**, Uludağ Üniversitesi, İ.İ.B.F Yeni Güneş Matbaası, 1993 - Bursa.
- ATAY Ender Ethem, <http://www.dicle.edu.tr/dictur/survayin/khuka/ybr.htm>
- EROĞUL Cem; Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi, **Ankara Ün. SBF. Dergisi**. Ocak – 1978, Ankara.
- ÇAM Esat, **Devlet Sistemleri**, Üniversitesi Yayınları. S. 104, 1976- İSTANBUL.
- EVCİMEN Günsev; Başkanlık Hükümeti Sistemi “Ratio Politikası” ve Türkiye, **Ankara Ün. SBF Dergisi**, Ocak – 1992, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitabevi, 1995 - Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, **Anayasa Hukuku**, S Yayınları, 2. Baskı, 1989-Ankara.
- HORAWITZ A. Donald, Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak, **Bülten**, TDV. Yayınları. Nisan -1991.
- SOYSAL Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınları, 1993 - Ankara.

Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları

- T.D.V. Başkanlık sistemi Tartışmaları, **Bülten**, T.D.V. Yayınları. , Sayı: 9.Nisan-1991.
- TEZİÇ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 1991- İstanbul.
- TURHAN Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Dicle Üniv. Hukuk Fakültesi Yayınları, No:3, 1989- Diyarbakır.
- VERGİN Nur, Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim, Yarı-Başkanlık Sistemi, **Türkiye Günlüğü**, TDV. Yayınları. Sayı 41. Temmuz-1996.
- <http://www.sabah.com.tr/ozel/baskanlik> 799/dosya\_749.html
- <http://www.sabah.com.tr/2005/01/03/siy.102> .html
- <http://www.sabah.com.tr/2005/01/03/siy.102> .html
- <http://www.sabah.com.tr/ozel/baskanlik> 799/dosya\_749.html
- <http://www.sabah.com.tr/ozel/baskanlik> 799/dosya\_749.html
- <http://www.sabah.com.tr/haber,4ECA6D74A2404F67B76B50116AD00F12.html>