

**Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi**

**The New Turkish Presidential Government System in the Light of American Presidential and French Semi-Presidential Systems**

Hüseyin GÜL<sup>1</sup>

İhsan KAMALAK<sup>2</sup>

Songül SALLAN GÜL<sup>3</sup>

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 101-120  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.343035  
Received: 12.10.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

**Öz**

*Hükümet sistemi tartışmaları, uzun yıllardır Türkiye siyasetinin ana gündem konularından birini oluşturmaktadır. Hükümet biçiminin oluşumu ve işleyişi temel olarak yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler tarafından belirlense de, bu süreçte yargının da etkisi olmaktadır. Ayrıca, genel toplumsal, siyasal ve yönetsel yapı da bu üç organın işleyişini ve ilişkilerini etkilemektedir. Bu bağlamda, hükümet biçimleri her ne kadar yasama ve yürütme organlarının göreve geliş yöntemleri ve aralarındaki ilişkiler tarafından belirlense de, istikrarlı veya istikrarsız işleyişleri, siyasal parti sistemi, toplumsal sınıflar ve aralarındaki ilişki/çatışma düzeyi, siyasal kültür/gelenekler, özel ve sivil sektörün gücü, devletin üniter ya da federal niteliği, yerel yönetimlerin özerklik düzeyleri gibi bir rejimin siyasal, yönetsel ve toplumsal yapısı ve özellikleri tarafından da şekillendirilmektedir. Bu çalışma, Türkiye'de son dönemde yapılan mevcut yarı-başkanlık görünümülü parlamenter demokrasiden başkanlık sistemine geçiş tartışmalarına bir katkı yapmayı hedeflemektedir. Bu çerçevede, çalışmada Amerikan başkanlık sistemi ve Fransız yarı-başkanlık sistemi Türkiye'de anayasa değişikliği paketi olarak referanduma sunulan yeni Cumhurbaşkanlığı hükümeti sistemi ile karşılaştırmalı olarak incelenmekte ve değerlendirilmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Başkanlık Sistemi, Yarı Başkanlık Sistemi, Anayasa, Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi, Türkiye

**Abstract**

*Debate on the form of government has been on the top of agenda in Turkish politics for several decades. The construction and operation of governments are mainly shaped by the interrelations of executive and legislative branches but judicial branch also play a role in this process. In addition, social, political and administrative structures also, in general, influence how these three branches operate and interact. In this respect, even though the forms of government are chiefly determined by how executive and legislative branches are formed and interact, whether they operate steadily or unsteadily depends upon such political, administrative or social systems and characteristics of a regime as political party system, social classes and their relations and level of conflict, political culture and traditions, the power of civic and private sectors, the unitary or federal structure*

<sup>1</sup> Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, SBKY Bölümü, gulhuseyin@yahoo.com

<sup>2</sup> Doç. Dr., Mersin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, SBKY Bölümü, ihsanmersin33@gmail.com

<sup>3</sup> Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü, songulsallangul@yahoo.com

*of state, power and autonomy level of local governments. This study aims to contribute to the latest discussions on a transition from the existing semi-presidential looking parliamentary democracy to a presidential system in Turkey. Within this framework, American presidential and French semi-presidential system are compared and contrasted with the newly proposed Presidential government system in the new constitutional referendum package in Turkey and some evaluations are presented.*

**Keywords:** *Presidential System, Semi-Presidential System, Constitution, the New Presidential Government System, Turkey*

## GİRİŞ

Türkiye’de son 40 yıldır hükümet sistemi tartışmaları devam etmektedir. Ancak bu tartışmalar, Anayasa’da cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin 2007 yılında yapılan değişiklikle ivme kazanmıştır. Bu değişiklikle, hükümet sistemi içinde cumhurbaşkanının klasik parlamenter sisteme göre güçlü olan konumu, daha da güçlendirilmiştir. Sayın R. Tayyip Erdoğan’ın 2014 yılında Cumhurbaşkanı seçilmesi sonrasında ise, uygulamada yarı başkanlık sistemine benzer bir durum ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, Türkiye’de mevcut parlamenter demokratik sistemde, başkanlık yönünde önemli bir evrilme yaşanmıştır. 16 Nisan 2017 anayasa referandumunu ile daha güçlü bir tam başkanlık modeline geçilip geçilmeyeceği oylanmış ve yeni model halkoylaması ile kabul edilmiştir. Ancak, hem yeni modelin 2019 yılında yürürlüğe girmesinin öngörülmesi, hem bu geçiş sürecinde özellikle seçim ve siyasal partiler kanunlarında ve diğer ilgili kanunlarda yapılacak değişikliklere ışık tutması hem de güçler dengesinde Başkan ile Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) arasındaki dengede oluşabilecek olası sorunlar için daha etkin çözümler üretilebilmesi, diğer başkanlık ve yarı başkanlık modellerini incelemeyi gerekli kılmaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’de son dönemde yapılan mevcut yarı-başkanlık görünümlü parlamenter demokrasiden başkanlık sistemine geçiş tartışmalarına bir katkı yapılması hedeflenmektedir. Bu bağlamda, referandum ile kabul edilen yeni sistemi daha iyi anlayabilmek ve tartışmalara katkı yapmak için, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri, hükümet sistemleri ve demokrasi tartışmaları ışığında incelenmekte ve cumhurbaşkanını halkın seçmesinin anlamı tartışılmaktadır. Hükümet sistemlerinin siyasal rejimin bir parçası olduğu varsayımından hareketle, çalışmada Amerikan başkanlık sistemi, Fransız yarı-başkanlık sistemi ve 16 Nisan 2017’de anayasa değişikliği paketi olarak referanduma sunulmuş kabul edilen yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemi ele alınmakta, karşılaştırmalı olarak incelenmekte ve Anayasa ve Türkiye’nin siyasal kültürü çerçevesinde, değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, kabul edilen yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminin olası sonuçları ve sorunları tartışılmakta, siyasal rejimi oluşturan diğer unsurlarla etkileşimi irdelenmektedir.

## 1. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DEMOKRASİ TARTIŞMALARI

Hükümet sistemi, devlet içindeki kuvvetlerin, özellikle de yasama ve yürütmenin, yapısı, düzenlenişi ve ilişkileri temelinde siyasal rejimin uygulanış biçimidir (Erat, 2015: 326-327; Hekimoğlu, 2009: 5). Bu işleyişte kritik unsurlar; güçler ayrılığı ilkesinin işleyişi, yürütme organının yapısı ve göreve gelişi ve yasama organı ile olan ilişkisidir. Güçler ayrılığı ilkesi, yönetimlerin çoğunlukçu bir demokrasiye hatta “çoğunluğun otoriter yönetimine ya da diktatörlüğüne” dönüşmesinin önüne geçilebilmesi için geliştirilmiştir. Güçler ayrılığı ilkesi gereği; yürütme, yasama ve yargının ayrıştırılarak, mutlak iktidarın sınırlandırılması amaçlanır. Ancak, hükümet sistemi ne olursa olsun, demokratik rejimlerde siyasal partiler, seçim sistemi, siyasal kültür, sivil ve özel sektör kuruluşlarının yapısı ve gücü, yerel yönetimler gibi unsurlar, yürütme ve yasama organlarının işleyişi üzerinde önemli etkiye sahiptirler.

Demokratik bir rejimde, siyasal yürütme değişik şekillerde oluşturulabilir. Eğer siyasal yürütme, doğrudan halk tarafından seçilen bir kişiye veriliyor ve yasama organı tarafından güvensizlik oylaması ile düşürülemiyorsa, bu başkanlık sistemidir. Yürütme organı çift başlı ve devlet başkanı sorumsuz ve sembolik iken, sorumlu siyasal

yürütme yasama organı ile organik ilişki içinde ise ve ona karşı hesap veriyor ve düşürülebiliyorsa parlamenter sistem olarak adlandırılır. Bunun yanında; halk tarafından seçilen, önemli yetki ve görevleri bulunan ve fiili olarak yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı ya da başkan ile yasama organı karşısında sorumlu siyasi yürütme (başbakan ve bakanlar kurulunun) arasında yürütme yetkilerinin paylaşıldığı sistemler ise yarı-başkanlık sistemi olarak sınıflandırılmaktadır. Yarı-başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme işbirliği içinde çalışır, hükümet millet meclisi önünde sorumludur ve bu nedenle başkanlık sistemlerindeki gibi kesin kuvvetler ayrılığı yoktur. Ancak, devlet başkanı halk tarafından doğrudan seçildiğinden, başkanlık sistemine benzer.

Hükümet sistemleri, siyasi rejimin en temel unsurdur ve ondan bağımsız olarak ele alınamaz ve değerlendirilemezler. Başkanlık sistemi tartışmalarında, en çok dile getirilen gerekçe, yürütmenin de yasama gibi doğrudan seçimle göreve gelmesi ve sorumlunun belli olmasıdır. Ancak, hükümet sistemlerinde başkanlık yönünde yapılacak değişiklikler, doğrudan rejimin değişeceği ya da demokrasinin gelişeceği anlamına gelmez. Dolayısıyla, uygulamaya bağlı olarak rejim demokratik kalmaya devam edebilir, ama demokrasinin güçlenip güçlenmeyeceği uygulamaya ve rejimin diğer öğelerinin (hukuk devleti, temel haklar ve özgürlükler, seçimler gibi) ne derece etkin işlediğine bağlı olacaktır.

Barry'ye (2004: 321) göre demokratik rejimlerim günümüzde ayırt edici ve diğer sistemlerden üstün yanı; katılımcı mekanizmalara sahip olması ve yönetimi daha geniş bir tabana yayabilmesidir. Demokratik bir sistemde, özgür, yarışmacı ve adil seçimler sonucunda, toplumun tercihleri doğrultusunda bir yönetimin oluşması esastır. Seçim sürecinde ve hükümet kurulduktan sonra, muhalif ya da alternatif görüşlerin var olmasına ve kendilerini örgütlü bir biçimde ifade edebilmelerine; katılımcı tartışma ve uzlaşma süreçlerinin işletilerek kamusal kararların oluşmasına olanak tanımak da seçimler kadar ve seçimlerin gerçek anlamda gerçekleşebilmesi bakımından önemlidir.

Ancak, çoğunluğun yönetim hakkının otoriter bir çizgiye ya da diktatörlüğe kaymaması için siyasi rejimin bir bütün olarak bütün unsurlarıyla gelişmiş ve işliyor olması önemlidir. Bu bağlamda sadece “güçler ayrılığı” ilkesi de yetersiz kalacaktır. Çoğunluk yönetiminin kendini hukuk devleti ilkesi ve temel hak ve özgürlüklerle bağlı saymasına yardımcı olan diğer ilkelerin, kurumların, mekanizmaların ve siyasi kültürün gelişmiş olması gerekir. Demokratik bir sistemin vazgeçilmezi olan ya da onu güçlendiren diğer temel düzenleme ve kurumlar şöyle sıralanabilir:

- Hukuk devleti ilkesi ve yasama ve yürütmenin kendini hukuk kurallarıyla bağlı sayması
- Gelişmiş ve yerleşmiş bir demokrasi ve sivil toplum anlayışı
- Hak ve özgürlüklerin anayasal güvencede olması
- Farklı ve azınlıkta kalan görüşlere saygı ve var olma hakkı
- Yargı bağımsızlığı ilkesinin yerleşmiş olması
- İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal denetim mekanizmalarının kurulmuş olması
- Halkın ve toplumsal kesimlerin yaygın katılım olanakları ve bunların olmaması ya da kullanılamaması durumunda barışçıl gösteri/protesto yapabilme hakkı (Kamalak, Gül ve Sallan Gül, 2015: 132).

Bu ilkeleri tamamlayan diğer temel iki yapı ve düzenleme ise; tam rekabet kurallarına göre etkin ve rekabetçi işleyen bir serbest piyasa sistemi ile hem piyasanın etkin ve rekabetçi işleyişini hem de temel kamusal hizmetlere ve yaşam standardına herkesin hakkaniyetli erişimini sağlayan bir sosyal devlet anlayışıdır.

Kısacası, bir ülkede seçimlerin ve seçilmiş meclislerin olması ve hatta güçler ayrılığının olması, o ülkenin gelişmiş ve yerleşik bir demokratik rejime sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Seçimlerin yapılış biçimi, yerleşik demokratik bir kültürün olup-olmaması, temel hak ve özgürlüklerin korunma ve gerçekleştirme düzeyi

gibi niteliğe ve işleyişe dair ölçütler daha fazla öne çıkmaktadır. Örneğin, düşünce, ifade ve basın özgürlükleri, örgütlenme ve toplantı ve gösteri yürüyüşü haklarının kullanılma düzeyi ve biçimi bu bağlamda dikkatle izlenen parametrelerdir. Bir ülkede basın özgürlüğü dolayısıyla yargılanan ya da tutuklanan medya mensuplarının sayısının çokluğu, o ülkede kişilerin özgür haber alma haklarını ve özgürlüklerini hakkaniyetli olarak kullanabilmesini ve seçimlerin özgürce yapılmasını engelleyici ve dolayısıyla da bir siyasal rejimin demokratik niteliğini zedeleyici olarak değerlendirilmektedir. Yolsuzluklardan hesap sorulamaması, hem adil yargılamanın en iyi ihtimalle sorunlu olduğu hem de yönetenlerden hesap sormanın eksik veya sorunlu olduğuna işaret olarak düşünülmektedir. Bu haklar bireyi devlete-topluma karşı koruyan negatif hak ve özgürlüklerdir. Ya da 1982 Anayasasındaki başlığı ile kişisel hak ve özgürlüklerdir.

Bu bağlamda hükümet sistemi Türkiye demokrasinin sorunlu alanlarının nedeni değil, sonucudur. Siyasal partilerin lider sultası ile çalışması, parti-içi demokrasinin zayıf olması, yargı bağımsızlığı alanındaki sorunlar, medyadaki tekelcilik ve taraftarlık, sivil toplum kuruluşlarının güçsüzlüğü, örgütlenme, basın ve ifade özgürlüğü üzerindeki kısıtlamalar gibi sorunlu alanlar, Türkiye'nin bir yanda siyasal rejiminin diğer yanda da hükümet sisteminin sorgulanmasına yol açmaktadır. Siyasal parti yapısı, siyasal partilerde lider sultası, seçim sistemi ve yüksek seçim barajı, halkın iradesinin TBMM'ye yansımaları kısıtlamaktadır. Ayrıca, medyanın öncelikli işlevi olan halkı yansız bilgilendirme görevini yerine gereğince getirememesi de, seçimlerde halkın bilgili tercihte bulunmalarını engellemektedir.

Dolayısıyla, demokrasi açısından bakıldığında, Türkiye'de mevcut hükümet sistemini güçlü başkanlık sistemi yönünde değiştirmenin, demokrasinin yerleşmesine ve daha iyi işlemesine, demokrasi kültürünün içselleştirilmesine, temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesine ve daha etkin korunmasına katkı yapıp yapmayacağı soruları önemlidir. Yönetiş açısından bakıldığında ise, temel soru başkanlık sisteminin yönetimin etkinliğini, gücünü ve istikrarını artırıp artırmayacağıdır. Ekonomik ve mali açıdan bakıldığında ise, özellikle Türkiye gibi ülkeler açısından, ekonomik kalkınmanın hızlı ve sürdürülebilir bir biçimde gerçekleştirilmesine katkı yapması öne çıkmaktadır. Dolayısıyla, başkanlık sistemine geçişin tüm bu sorular çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bu değerlendirmede dönemin özellikleri ve FETÖ ve Kürt sorunları ile uluslararası alanda yaşanan gelişmeler de dikkate alınmalıdır.

## 2. CUMHURBAŞKANININ HALK TARAFINDAN SEÇMESİNİN ANLAMI VE SONUÇLARI

Parlamente hükümet sistemine sahip ülkelerin siyasal rejimleri çoğunlukla siyasal kültürün de etkisiyle ideolojik ve disiplinli siyasal partilere sahiptirler. Yasama organı üyeleri, parti çizgisinde hareket etmek zorundadırlar. Bu ideolojik-kutuplu davranış biçiminin, toplumsal yaşamda da görülmesi olağandır. Bu yüzden de, sorumsuz (devlet başkanı) ve sorumlu olmak üzere yürütme organı iki organdan oluşur. Yürütme organı içinde ikilik çıkmaması için, devlet başkanı ister kral/kraliçe olsun ister Cumhurbaşkanı olsun sembolik konumdadır. Sembolik konumda tutabilmek için devlet başkanı, cumhuriyet olan ülkelerde genellikle halk tarafından seçilmez. Bunun nedeni, halk tarafından seçilecek devlet başkanı demokratik meşruiyet açısından güçleneceğinden, yürütme içinde ikilik çıkmasına zemin hazırlayacaktır.

Parlamente sistemlerde yürütmenin sorumlu kanadı doğrudan yürütme görevi için halk tarafından değil doğrudan halk tarafından seçilen yasama organı üyeleri tarafından seçilirler. Bu seçilme bir siyasal parti çatısı altında olmuştur ve seçilenler ya da temsilciler (milletvekilleri) bir program ve ideoloji ile hareket ederler. Yasama organında çoğunluğa ulaşan grup, yasama organına karşı siyaseten sorumlu olarak bakanlar kurulu (hükümet ya da kabine) adıyla sorumlu siyasal yürütmeyi oluşturur. Ancak parlamente sistemlerde, siyasal yürütmenin sorumlu kanadının denetimi, yasama organı çoğunluğu tarafından değil, azınlığı oluşturan muhalefet tarafından yerine getirilmektedir<sup>4</sup> (Soysal, 1993). Bakanlar kurulu üyelerinin güçlerini gösteren bir

<sup>4</sup> Büyük Britanya'da hükümete "yüce majestelerinin hükümeti" (*her majesty's government*), muhalefete ise "yüce majestelerinin muhalefeti" (*her majesty's opposition*) denir.

özellik olan kararların oybirliği ile alınması ve kolektif sorumluluk, parlamenter sistemlerin temel özelliklerindedir. Bu temel sorumluluk bakanlar kurulu adına başbakan tarafından temsil edilir. Bu özelliklere sahip bakanlar kurulu yanında, yürütmenin diğer kanadını oluşturan cumhurbaşkanın (kralın, kraliçenin) pasif / sembolik olması gerekir. Bunun yanında, bakanlar kurulunun, içinden iktidar olarak çıktığı parlamento ile ilişkilerinde eşit ama muktedir olarak yasa çıkarabilmesi, parlamento üzerine sahip oldukları etkileme yetenekleri başarılı biçimde kullanabilmesine bağlıdır. Sembolik konumda olması gereken cumhurbaşkanın halk tarafından seçilmesi sembolikliği ortadan kaldıracacağı gibi gereksizdir de. Ciddi bir zaman ve kaynak israfıdır. Zira sistem içinde sembolik olan bir kurum için ülke gündeminin meşgul edilmesi ve seçimler için ciddi kaynak harcanması sonucunu doğurmaktadır. Ancak, yukarıda da değinildiği gibi, daha da önemlisi siyasal kültür göz önüne alındığında, halkın seçmesi sakıncalıdır. Zira seçilmiş cumhurbaşkanı, çoğunlukla parlamento çoğunluğundan daha güçlü bir demokratik meşruiyet (en az yüzde 50 artı bir) ile donatılmış olan bir cumhurbaşkanı olacaktır (Kamalak, 2006).

Konunun ayrıca, özellikle Sayın Cumhurbaşkanının başbakan iken o kadar güçlü hareket etme olanağına rağmen “neden Cumhurbaşkanlığı gibi sembolik bir konumu arzuladığı” çerçevesinde de tartışılması gerekiyor. Bu bağlamda ilk nokta, milletvekilleri ile bağının tek taraflı kesilecek olmasıdır. Yani, milletvekilleri, teorik olarak da olsa başbakan / bakanlar kurulu üzerinde sahip oldukları ancak Cumhurbaşkanı üzerinde sahip olmadıkları güvenoyu gücünü yitireceklerdir; milletvekillerinin gücü azalacaktır. Benzer bir gelişme siyasal parti örgütleri için de ileri sürülebilir. Bunun diğer bir anlamı da, milletvekillerinin, lidere/Cumhurbaşkanına daha da bağımlı hale gelmesidir. Özetle, Cumhurbaşkanlığı, Sayın R. Tayyip Erdoğan'ı biraz daha parti üstü konuma yükseltecek, ancak parti üzerinde devam eden etkisi ve bağları onu daha rahat hareket eden ve daha güçlü bir lider haline getirecektir. Ancak liderin Cumhurbaşkanı olması konusunda Türkiye'nin geçmiş tecrübesi, partiler için çok da olumlu değil. Özellikle de, T. Özal'ın ANAP'ının ve S. Demirel'in DYP'sinin yaşadığı deneyimler göz önüne alınınca, hükümet sistemi tartışmalarının baskın olarak başkanlık sistemi olsa da kısık olarak partili Cumhurbaşkanına dönüşmüştür. 7 Haziran 2015 seçimlerinde AK Parti'nin 2011 seçimlerine göre yaşadığı oy kaybı her ne kadar Sayın Erdoğan'ın Cumhurbaşkanı sıfatına rağmen seçim sürecinde yer almasına bağlansa da, ANAP ve DYP deneyimlerini akla getirmiştir. Bu yüzden de anayasal olarak da aktif siyasetin içinde olabilmesi ancak partili bir cumhurbaşkanlığı ile olanaklı olabilecektir.

Ancak, partili Cumhurbaşkanlığı modeli AK Parti için önemli varlık nedeni olsa da Cumhurbaşkanının bu kadar siyaset içinde olmasının sakıncaları Türkiye siyaseti için ortada durmaktadır. Bir siyasal partinin hem Cumhurbaşkanını hem de TBMM çoğunluğuna da sahip olan bir oy oranı alması, siyasal yürütmeyi aşırı güçlendirerek, demokrasi açısından önemli yapıların kurumsallaşmadığı, farklı toplumsal kesimlerin ve sektörlerin (sivil sektör, sendikalar, demokratik muhalefet odakları vb.) yeterince güçlenmediği Türkiye gibi ülkelerde, iktidarın denetlenmesini güçleştirebilir. Hele de hukuk devletinin kurumsallaşmasında yetersizlikler varsa, bu sorun daha da ciddi boyutlara çıkabilir. Çifte meşruiyete sahip siyasal iktidarın bütün siyasal organları kontrolü altına almış olması, siyasal azınlıkların (muhalefet) kendilerini ifade etme kanallarının kısıtlanması, siyasetin daha gergin bir zeminde yürütülmesi ya da yeraltına kayması sonucunu doğurabilir. Bu durumun ortaya çıkardığı riskler ve tehditler, bir ölçüde de olsa Taksim Gezi Parkı ile başlayan eylemler sürecinde yaşanmıştır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sakıncalarından ikincisi ise bir olasılık olarak durmaktadır. Aslında bu olasılık düşük de olsa, 7 Haziran seçimlerinden sonra “CHP, MHP ve HDP koalisyon kurabilirse” diye kafalarda belirmişti. Bu olasılık, yarı-başkanlık sistemlerinde ‘birlikte var olma’ (*cohabitation*) olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifade ile bu olasılık, şimdilik olanaklı görünmese de, Sayın R. T. Erdoğan Cumhurbaşkanı ve TBMM çoğunluğu başka bir parti veya parti grubunda olması durumudur. Bu durumda ise, Cumhurbaşkanının hareket alanı kısıtlanacaktır. Cumhurbaşkanlığı yetkileri; bazı yüksek yargı organları ve YÖK üyeleri ile rektörlerin ataması ile sınırlı kalacaktır. Ancak, doğrudan halk tarafından seçilerek gelen Cumhurbaşkanı demokratik meşruiyet ile güçlendirildiğinden, yani milli iradeye dayandığından, Bakanlar

Kuruluna veya TBMM çoğunluğuna kendi politik programını dayatma yönünde karşı çıkma olasılığının hayli güçlü olması dolayısıyla, yürütme içinde ikilik sorunu ortaya çıkacaktır. Bu bağlamda, tek başına alamadığı, kararname (“karşı imza<sup>5</sup>”) dediğimiz yöntemle alınan kararlara da bakılabilir. Anayasalarda “Cumhurbaşkanı atar, görevlendirir veya seçer” gibi ifadeler yer alsa da bu yetkiler/görevler, ilgili bakan veya Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir. Bakanlar, böyle bir kararı hazırlamadan Cumhurbaşkanı hiçbir şey yapamaz. Kısaca, birlikte var olma durumunda halk tarafından seçilse de Cumhurbaşkanı siyasal yürütme içinde geri plana düşmek durumunda kalacaktır. Ancak, demokratik meşruiyetle donatılmış bir Cumhurbaşkanı bu kararları imzalamaz ise, yürütme süreci yavaşlayabilir; yani yürütme içinde ikilik sorunu ortaya çıkar. Bu tür tartışmaları A. N. Sezer’in Cumhurbaşkanlığı döneminde yaşandığı unutulmamalıdır.<sup>6</sup> Bu çerçevede, “melez olan” yarı-başkanlık sistemi “birlikte var olma” (*cohabitation*) durumu dolayısıyla, yani Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu’nun (veya parlamento çoğunluğunun) farklı partilerden olması durumundan kaynaklı, “istikrarsız” bir sistemdir. Bu sistemde de Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir, ama önemli yetkilerle de donatılmıştır. Bunun en tipik örneği, aşağıda değinilecek olan, Fransa’dır. Ancak Fransız yarı-başkanlık sistemine geçmeden önce, Amerika Birleşik Devletleri’nin (ABD) başkanlık sistemi ele alınacaktır.

### 3. AMERİKAN FEDERAL BAŞKANLIK SİSTEMİ

Başkanlık sisteminin kuşkusuz en bilinen ve başarılı ülkesi Amerika Birleşik Devletleri’dir (ABD). İngiltere’den bağımsızlıklarını kazanan 13 koloni, 1787 yılında içişlerinde serbest federe devletlerden oluşan ABD’yi kurmuşlardır. 1789’da da Amerikan Federal Anayasası kabul edilmiştir. Federe devletlerin haklarını savunan Thomas Jefferson ile federal yapıyı savunan James Madison arasındaki tartışmalarda dillendirilen ve uzlaşılan düşünceler Amerikan Başkanlık modelinin temelini oluşturmuştur. Bu temelin yapı taşları da; yerel siyasi özerkliklerini ve özgürlüklerini koruyan federe devletler ve yerel halklar ile görev alanı net, “kontrol ve denge” (*check and balances*) sistemi çerçevesinde yapılandırılmış etkili bir yönetim anlayışıdır. Ancak bu etkin yönetim anlayışı, tarihsel süreçte özgürlükçü ve girişimci bir siyasal, ekonomik ve toplumsal yaşam tarzı etrafında şekillenmiştir. Ömürgönülşen’e (2009: 315) göre:

*“Günümüzde ‘pragmatik federalizm’ ... olarak da adlandırılan Amerikan federal sistemi, geçtiğimiz iki yüz yıl boyunca çeşitli açılardan değişikliğe uğramış; katı bir doktrine bağlanmak yerine sorun çözme ve işbirliği üzerine odaklanmış ve sonunda oldukça karmaşık bir ‘yönetimlerarası ilişkiler’ ... sistemi oluşmuştur. Bu sistemde hem federal hükümetin temel organları hem de eyaletler ve yerel yönetimler önemli aktörlerdir... Böylece, güçlü ve birleştirici bir merkezi yönetim ihtiyacı ile farklılıkları gözetken özerk bir yerinden yönetim özelliği arasında hassas bir denge kurulmaya çalışılmıştır.”*

Günümüzde federe devlet (eyalet) olarak adlandırılan 50 üye devletten oluşan Amerika Birleşik Devletleri (ABD), federal bir cumhuriyettir. Ancak, Amerikan federal sisteminin ve uygulamadaki güçlü yerel yönetim anlayışının dayanağı olan ABD Anayasasında ne federalizm, ne de yerel yönetim kavramı yer almaz. Buna rağmen, dünyada federal sistemin, başkanlık sisteminin ve özerk yerel yönetimlerin en başarılı örneği olarak gösterilir. Amerikan federalizmi ve başkanlık sistemi, başlangıçta var olan 13 koloninin çok sıkı pazarlıklarla yerel ile merkezi otoriteler arasında kontrol ve denge temelli kurduğu ve daha sonra 250 yıllık süreçte evrilmiş bir modeldir. ABD federal başkanlık modelini anlamak için, üzerine kurulu olduğu “kontrol ve denge sistemini” iyi kavramak gerekmektedir. Ayrıca, siyasal sistemdeki yatay ve dikey güç dağılımı, federe devletlerin yapısı ve

<sup>5</sup> “Karşı imza” (kararnameler) kuralı, Cumhurbaşkanının sadece imza attığı, ama kararı alanın o olmadığı; kararlarda imzası bulunan Başbakan veya ilgili bakanın kararı alanın ve sorumlu olanın olduğunu anlatır.

<sup>6</sup> Bu tartışmaların tamamen olumsuz olduğu da söylenemez. A. N. Sezer’in Cumhurbaşkanlığı döneminde yürütmeye bir iki başlılık ve uyumsuzluk oluşmuştu. Ancak, AK Parti hükümetlerinin en başarılı olduğu yılların bu döneme denk gelmesi, aslında Cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı ya da muhalif siyasal partilerden gelmesinin doğrudan hükümetin ya da yürütmenin başarısızlığına yol açmadığının da bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

gücü, siyasal parti sistemi ve partilerin yapısı, uzlaşmacı siyasal kültür ve sivil toplum kuruluşları (ve lobcilik) gibi ABD siyasal rejiminin diğer unsurları da, başkanlık sistemini bir anlamda ABD'ye özgü bir hükümet sistemi haline getirmektedir. Kısaca, bir bütün olarak ABD siyasal rejimini incelemek ve değerlendirmek, başkanlık modelinin Amerikan örneğinde nasıl işlediğini iyi bir biçimde anlamak için gereklidir.

### 3.1. Kontrol ve Denge Sistemine Dayanan Federal Yapı

Amerikan siyasal sistemi; siyasal erklerin tek elde toplanmasını, otoriterliğe ve diktatörlüğe kaymasını engellemek amacı etrafında yapılandırılmıştır. Bu amaç doğrultusunda güç ve otorite, siyasal sistemin değişik kurumları arasında yatay ve dikey olarak ayrıştırılmış ve paylaştırılmıştır. Ancak, bu paylaştırmada hem güç ve otoritenin kime ait olup-olmadığı net olarak ortaya konmuş; hem de her bir yönetim biriminin sahip olduğu gücün sınırları açıklıkla belirlenmiştir. Böylece güç aşmaları engellenmeye ve diğer güçlerle dengelenmeye ve kontrol edilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle de sistem “kontrol ve denge sistemi” (*check and balances*) olarak adlandırılmıştır.

Kontrol ve denge sisteminin birinci ayağı güçler ayrılığı ilkesidir. Buna göre; yasama (iki meclisli Kongre), yürütme ve yargı organları, birbirinden hem federal hem de federe devletler düzeyinde ayrılmıştır. Yerel yönetim sistemleri ise federe devletten federe devlete farklılık gösterebilmektedir. Yani, egemenliğin federal yapı içinde dağıtımı yanında, Başkana, Kongreye ve yüksek yargı organlarına; hem üstlendikleri görevleri yürütecek, hem de birbirlerini dengeleyecek ve denetleyecek şekilde ve açıklıkta yetki ve görevler verilmiştir. Amerikan siyasal sistemi içinde Başkan, ülke dışından görüldüğü ya da sanıldığı kadar güçlü değildir.

Bunun yanında, federal düzeyde yasama organı olan Kongre, kendi içinde Senato ve Temsilciler Meclisi olarak da ikiye ayrılmıştır. İşlev olarak da kaynakların nasıl kullanılacağına karar verme ve yetkilendirme şeklinde ikiye ayrılmıştır. Ancak, yasa yapımında Kongre'nin her iki kanadının da oluru gereklidir. Temsilciler Meclisi, mali inisiyatifte sahiptir ve mali yönü olan yasa önerileri Temsilciler Meclisince yapılır. Senato kendine gelen mali yasayı kabul edip etmemekte serbesttir. Bu kontrol ve denge sistemi, genelde federe devletlerde ve yerel yönetimlerde de geçerlidir. Ancak burada daha değişken bir yapı söz konusudur. Federe devlet anayasaları (bazıları haklar –*bill of rights*– yasası demektir), Türkçeye ‘vali’ (*governor*) olarak çevirdiğimiz federe devlet başkanları, yürütme organları ve yasama organları vardır. Nebraska haricinde üye devletlerin tümünde federal yasama organında (Kongre) olduğu gibi çift meclisli bir yapı vardır. Yerel yönetimlerde de belediye meclisi ve belediye başkanı arasında bu güçler ayrılığı birçok federe devlette kurulmuştur. Federe devletlerin büyük çoğunluğu, yerel yönetimlerine, özellikle belediyelere, kendi yerel ‘anayasasını’ yapma (*home rule*) yetkisi vererek, onlara oldukça geniş yönetsel ve mali yerel özerklik sağlamıştır. Ancak, Amerikan federal devleti ile federe devletler arasında var olan ve Anayasa ile kurulan çifte egemenlik olgusu, ‘federe devletler’ ile yerel yönetimler arasındaki ilişkide geçerli değildir. Ciddi bir mali ve idari özerklikten yararlınsalar da, yerel yönetimler, federe devletler gibi siyasi özerkliğe sahip değildir. İdari ve mali özerkliklerinin sınırları federe devlet anayasalarınınca belirlenmiştir. Ancak, yerel yönetimler örgütsel yapılarını belirleme, vergi toplayabilme, geniş bir yelpazede yerel hizmet sunabilme gibi konularda oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar. Ayrıca, yerel yönetimlerin ve seçilmiş yerel meclislerin güçlü olması, doğrudan seçimle gelen güçlü liderler olan federe devlet valilerinin ve Başkanın güçlerini dengeleyen bir unsur olarak da değerlendirilmelidir.

Kontrol ve denge sisteminin ikinci ayağı, büyük ve küçük federe devletlerin federal düzeyde temsiline ilişkindir. Kongrenin Temsilciler Meclisine üye devletler, nüfuslarıyla orantılı temsilci gönderirken; Senatoda her biri iki senatör ile temsil edilir. Bu formülle, çoğunluğa saygı ile azınlığın haklarını koruma kaygısı aynı anda karşılanmaya çalışılmıştır. Bu da Amerikan sisteminin demokratik niteliğinin yapı taşlarından biridir. Çoğunlukçuluğu değil, çoğulcuğu temel alır. Bunun yanında, Kongrenin her iki kanadının üyeleri farklı biçimde seçilir. Temsilciler Meclisine her üye devletten nüfus büyüklüğüne göre 435 temsilci, iki yıl için seçilir. Ancak Senatoda her federe devlet, altı yıl için seçilen iki senatör ile temsil edilir ve Senatonun üçte biri her iki yılda bir yenilenir. Seçimler dar bölge basit çoğunluk sistemine göre yapılır. Böylece, halkın iradesinin her iki meclise de

iki yıllık dönemler halinde yansımaları sağlanırken, Senatörler için tanınan altı yıllık görev süresi de sürekliliğin sağlanmasına yöneliktir.

Kontrol ve denge sisteminin üçüncü ayağı, federal hükümet ile federe devletler arasındaki oldukça net görev ayrımıdır. Amerikan federal hükümetine Anayasada az sayıda sayılarak bırakılan (dış ilişkiler, ulusal savunma, federal adalet, ulusal posta ve taşımacılık, para politikası gibi) veya federe devletlere yasaklanan alanlar dışındaki tüm hizmetlerin görülmesinden üye devletler ve yerel halklar (yönetimler) sorumlu tutulmuştur. Her federe devlet, kendi işlerini görebilmesi için, anayasaları çerçevesinde yerel halkın etkin demokratik katılımına ve denetimine dayanan yerel yönetim sistemleri kurmuştur.

Amerikan başkanlık sisteminde yereli de içine alan egemenliğin federal ve federe devletler arasında bölüştürülmesi ve/veya paylaşılması, tekçi ya da üniter siyasal sistemlerle karşılaştırıldığında, yasama ve yürütme yetkisini kullanan organlara daha az güç alanı kalması sonucunu doğurmuştur. Diğer bir ifade ile, ABD Kongresinin sahip olduğu yasama yetkisi, TBMM ile karşılaştırıldığında daha düşüktür, zira Kongre yasama yetkisini ve yasama yetkisini kullandığı alanları federe devletlerin yasama organları ile paylaşmıştır. Bazı alanlarda, federal ve federe yasama organları, vergilendirme örneğinde olduğu gibi, örtüşen yetkilere sahiptir ve her iki düzey yasama organı da aynı konuda vergilendirmeye gidebilir.

Bu durum yürütme yetkisi açısından daha karmaşıktır. Türkiye’de yürütme yetkisi (henüz yürürlüğe girmemiş anayasa teklifi öncesine göre) Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında bölüştürülmüştür ve Bakanlar Kurulu meclise karşı hesap vermekle sorumludur. ABD’de yürütme yetkisi Başkan tarafından tek başına kullanılır ve yasama organına karşı hesap vermez. Başkan görevi ile ilgili işlerden dolayı sorumsuzdur ve dört yılda bir yapılan seçimlerle doğrudan halka hesap verir. Ancak, Senato’nun görevini kötüye kullanma ve vatana ihanet gibi suçlardan Başkan yargılama (soruşturma, *impeachment*) ve Yüce Mahkemeye sevk etme yetkisi vardır. Ayrıca, Başkanın önemli atama kararları da Senato tarafından onaylanmak zorundadır. (Parlamenter sistemlerde) bakanlar kurulunda yer alan bakanların her birinin imzası olmadan bakanlar kurulu karar alamazken, Başkanın kabinesinde yer alan “sekreterlerin” Başkanın kararlarına olur vermek gibi yetkileri yoktur. Sekreterleri başkan seçer ve azleder. Oysa bakanlar kurulu seçimlerde en fazla oyu alan parti lideri tarafından oluşturulur, devlet başkanı tarafından uygun bulunduktan sonra Meclisten güvenoyu alır. Diğer bir ifade ile, Türkiye’de Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kuruluna ve tek tek bakanlara verilen yetkilerin tümü federal Anayasa’da açıkça sayılan alanlarda ABD’de Başkana verilmiştir. Ancak, Başkanın yetki alanları Federal Anayasa tarafından açıkça sayılarak belirtilmiştir ve federe devletlerde yürütme yetkisini kullanan ve yine doğrudan halk tarafından seçilen federe devlet valileri ile paylaşmıştır.

Merkezi yönetim ile yerel arasında kurulan bu dengenin bireysel özgürlüklerle de ilgisi vardır. Bir yandan; yerelin grup özgürlüklerini artırıcı, kişilerde bir gruba aidiyet duygusu yaratıcı ve yerel ihtiyaçlara daha duyarlı yapısı, federe devlet ve yerel yönetim sistemi çerçevesinde korunmuştur. Diğer yandan ise, merkezin bireysel özgürlükleri artırıcı, ulusal ve evrensel değerleri sahiplenici ve bölgeler ve gruplar arası dengesizlikleri giderici özellikleri de federal (merkezi) devletin bir parçası olarak öngörülmüştür. Kısacası ABD federal sisteminde yerelle merkez arasında bir denge kurularak özgürlükler korunmaya çalışılmıştır.

Kontrol ve denge sisteminin dördüncü önemli ayağını ise; Amerikan federal sisteminin her düzeyinde etkin olan ve sistemin daha da çoğulcu ve karmaşık bir biçim almasına neden olan, özel ve sivil sektör aktörleri, *lobiler*, baskı ve çıkar grupları ile bunların faaliyetleridir. Bu gruplar ve faaliyetler de, çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez parçasıdır. Esnek parti örgütlenmesi de bu yapının etkin işlenmesini teşvik edicidir. Partilerin ideolojik ve sıkı üyelik temelinde örgütlenmemesi, sivil toplumun etkin işlenmesine, farklı örgütler arasında geçişkenliğe ve çoklu üyeliğe daha fazla olanak sağlamaktadır.

ABD siyasal partilerinin Avrupa ile karşılaştırmalı gevşek örgüt yapısı, başkanlık sisteminin başarılı bir biçimde uygulanabilmesine katkı sunmaktadır. ABD siyasal partilerinin gevşek örgütlenmesi veya sıkı merkezi örgütlenmenin ve/veya disiplinin olmaması, Başkan ile Kongre arasında çatışmaları minimize etmektedir. Diğer



bir ifade ile, Kongredeki rakip parti çoğunluğu olsa da, ki genelde böyledir ve bu durum güçler ayrılığı olarak ifade edilmektedir, Başkana karşı blok olarak hareket etme eğilimi çok azdır. Ancak siyasal partilerin ulusal düzeyde gevşek örgüt yapısında olmalarını sağlayan biri yukarıda aktarılan ABD'nin federal yapısı, diğeri ise aday belirleme yönteminin *önseçim* olmasıdır. Federal yapı, ABD siyasal geleneğinin de etkisiyle sıkı merkezi örgütlenmeye engel olmaktadır. ABD'de Kongre adayları kapalı veya açık önseçimle belirlenir. *Kapalı önseçimde*, adayı seçim çevresindeki parti üyeleri belirlerken; *açık önseçimde* seçim çevresindeki partili partisiz bütün seçmenler belirler. Önseçim, Kongre üyelerini seçim çevresine bağımlı hale getirirken, partinin merkez örgütü veya liderin etkisini ortadan kaldırmaktadır.

Kontrol ve denge sisteminin son ayağı, yerleşik *çoğulcu demokratik kültürdür*. Çoğunluğun yönetim hakkı, azınlıkta kalan görüşlere sağlanan anayasal koruma, çoğulculuk, yarışma, işbirliği, liyakat ve başarı, bireycilik, eşitlik, adalet ve özgürlük gibi değerler ve ilkeler bu demokrasi kültürünün temel taşlarıdır. Ayrıca, Amerikan federal sisteminin bu temel özellikleri üzerinde bir uzlaşma vardır (Gerston, 2007: 9-14).

### **3.2. Başkanlık**

Amerikan federal sisteminin etkin ve hızlı işlemesi için, tam olarak doğrudan olmasa da, halk tarafından seçilen bir kişi olması anlamında oldukça güçlü bir başkanlık organı oluşturulmuştur. Federal yürütme organını tek başına temsil eden Başkan, yürütme işlevini 'kabinesi' ve federal kurumlar ve kuruluşlar eliyle yerine getirir. 'Kabine', Başkan tarafından atanan ve Senato tarafından onaylanan 'bakanlardan' oluşur. Ancak bakanların Amerikan başkanlık sistemindeki adları sekreterdir (*secretary*). Sekreterlerin görevi başkanın emirlerini yerine getirmek, işlerin yürütmesini takip etmek ve danışmanlık yapmaktır. Sekreterler yasama organı içinden Başkan tarafından seçilebilir ancak seçildikten sonra yasama organı üyeliklerini sürdüremezler. Bakanlar Kongreye karşı değil, sadece başkana karşı sorumludur. Başkan istediği bakanı azledebilir.

Başkan, yürütme görevini Anayasa ve yasalar çerçevesinde yerine getirirken, Kongrenin kontrol ve denge mekanizmaları çerçevesinde denetimine tabiidir. Uluslararası ilişkilerin yürütülmesi, uluslararası anlaşmaların imzalanması ve büyükelçilerin atanması Başkanın sorumluluğuna ve yetkisine verilmekle beraber, Senatunun onayına bağlanmıştır. Başkan yabancı devletlerle anlaşma imzalayabilir ama yürürlüğe girmesi için Senatunun 2/3 çoğunlukla onaması gerekir. Yüksek Mahkeme Yargıçları da Başkan tarafından atanır, Senato tarafından onanır. Başkan silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır. Silahlı kuvvetlerin nasıl nerede ne zaman hangi biçimde kullanılacağına karar verir. En küçük rütbeli subaydan en yüksek rütbelisine kadar hepsini Başkan atayabilir. Başkan, Federal yasalara karşı gelmekten hüküm giymiş olanları şartlı olarak veya tamamen affetme yetkisine sahiptir.

Başkan, Kongreyi özel toplantıya çağırabilir, Kongre'den geçen yasaları veto edebilir ancak Kongreyi feshetme yetkisi yoktur. Kongrenin de, ABD Başkanını, üst düzey federal görevlileri ve yargıçları yargılama ve görevden uzaklaştırma (*impeachment*) yetkisi vardır ve ulusal sorunlar hakkında soruşturma komisyonları kurabilir. Ancak Başkanın görevden uzaklaştırılması çok istisnai bir yetkidir. Senato böyle bir süreçte Başkanı sorgulayarak görevden uzaklaştırılmak üzere Yüksek Mahkemeye sevk edebilir. Bu süreç parlamenter demokrasilerde yer alan güven(sizlik) oylamasıyla hükümetin düşürülmesinden farklıdır. Kongre, Başkan karşısındaki diğer önemli bir güç kaynağı, yürütme organının hazırladığı bütçeyi kabul ya da reddetme ya da değiştirerek kabul etme yetkisidir (Tunç ve Yavuz, 2009: 10).

Görüldüğü gibi güçler ayrılığı çerçevesinde Başkan, siyasal yürütmeyi tek başına temsil eder. Ancak birçok kararı Kongrenin denetimindedir. Bunun yanında, Başkanın ve yönetiminin tüm kararları bağımsız yargı denetimindedir. Ayrıca, başkanlık dörder yıllık iki dönemle sınırlandırılmıştır. Bu sınırlandırmaya, yukarıda belirtildiği gibi, çok katı olan ABD Anayasasında 1947 yılında yapılan bir değişiklikle gidilmiştir. Bu değişikliğin nedeni, ABD'de başlayan ve tüm dünyayı saran 1929 ekonomik krizi sonrasında Franklin Delano Roosevelt'in gösterdiği başarılı yönetim nedeniyle dördüncü dönem başkanlığa seçilmesinin yarattığı endişedir. Bu değişiklikle, bir Başkan ne kadar başarılı olursa olsun, onu diktatör görünümüne sokacak ya da diktatörlüğe

özenmesine yol açacak kadar uzun süre ya da yaşamı boyunca başkanlık yapması ve sistemin otoriter bir yönetime kayması engellenmek istenmiştir. ABD gibi demokratik sistemi ve kültürü yerleşik bir ülkede bile seçim yoluyla başkanlık sisteminin otoriterleşmesi ya da diktatörlüğe kayması demokrasi içinde endişe yaratıyorsa, Türkiye gibi demokrasisi sorunlu bir ülkede bundan endişe duymak için çok daha haklı gerekçeler söz konusudur.

### 3.3. Sistemin Karmaşıklığı ve İşleyiş Güçlükleri

ABD federal sistemi, kuruluşundan günümüze kadar, büyük ölçüde çoğulcu ve yerleşik güçlü demokrasi kültürü çerçevesinde yürütülen müzakereler, tartışmalar, farklı kurum ve aktörlerin karşılıklı çıkarlarının ve güçlerinin çatışması ve uzlaşması sonucu gelişmiş özgün bir yapıdır. Dolayısıyla Amerikan modeli, çok ince bir yarışma, uzlaşma, işbirliği, kontrol ve denge sistemi özelliği gösterir. Merkeziyetçi ve ademi merkeziyetçi siyasal ve yönetsel yapıları etkili bir biçimde kaynaştıran, tüm bu özellikleri nedeniyle de ABD federal sisteminin, aşırı merkeziyetçiliğe ya da totaliterliğe kaymadan özgürlükçü bir demokratik sistem olarak işleyebildiği belirtilir (Gerston, 2007: 93). Sistem, çoğulcu ve karmaşık, ama iyi kurgulanmış esnek yapısı ile değişen koşullara uyarak, ABD toplumunun ihtiyaçlarına yanıt üretebilmiştir.

Demokratik karar süreçlerinde, yaygın değerler, sorunlar, federe devletler ve yerel yönetim temsilcileri, lobiler, baskı ve çıkar grupları ile siyasa yapıcılar etkileşime girerek oluşacak sonucu belirlemede ya da etkilemektedir. Nitekim bu bakış açısı ABD yasama sürecine de hakim olduğundan yasama süreci oldukça yavaştır ve uzun ve derin tartışmaları içerir. Kongrenin ve Kongre üyelerinin sahip olduğu uzmanlar ordusu yasa yapma sürecinin bu işleyişini nitelikli hale getirir.

ABD federal sistemi, çok kolay işleyen bir yapı değildir ve içinde ciddi tıkanma ve kilitlenme riskleri barındırır (Mainwaring, 1993; Linz, 1993). Federal ve federe düzeydeki kontrol ve denge sistemi, değişik yönetsel birimler ve düzeyler arasında uyumsuzlukların ve çatışmaların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Kontrol ve denge sisteminin yanında, ABD federalizminin çok aktörlü ve karmaşık yapısı, federal ve federe meclislerin ikili yapısı, özel ve sivil aktörlerin sistem içindeki etkisi gibi özellikler, ciddi ve uzun müzakerelere yol açabilen ve önemli kararların alınmasını geciktirebilen bir yapı ortaya çıkarmaktadır.

Başkanın seçim yöntemi dolayısıyla seçildiği, ama yasama organında hiçbir partinin tek başına çoğunluğu sağlayamadığı ve salt ya da nitelikli çoğunlukla karar alınamadığı durumlarda, yasama ile yürütme arasında sorunlar yaşanmaktadır. ABD’de federal düzeyde Başkan ile Kongre arasında, Başkanın hazırladığı bütçenin Temsilciler Meclisince kabul edilmemesi nedeniyle, son yıllarda federal kamu görevlilerinin zorunlu ücretsiz izne çıkarılması biçiminde tıkanmalar yaşanmıştır. Her ne kadar ABD vatandaşlarının günlük yaşantılarını çok olumsuz etkilemese de, bu tıkanmalarda ulusal parklar, turistik alanlar, federal web siteleri ve ofisleri zorunlu kapatıldığında bazı kamu hizmetlerinde aksamlar yaşanmıştır. Ayrıca, son yıllarda sık yaşanan diğer bir kriz de Başkanın atadığı bazı üst düzey bürokratların ya da yargıçların Senato tarafından onan(a)mamasıdır. Bu atamalarda uzlaşmayı zorlamak için oluşturulan, atama kararının onanması için nitelikli çoğunluk (%60) zorunluluğu nedeniyle atamalarda önemli gecikmeler yaşanmıştır. En son örnek, Yüksek Mahkemede boşalan bir üyelik için Obama’nın gösterdiği aday Senato’dan yüzde 60 ile onay alamamış ve atama yapılamamıştır. Bu durum Donald Trump’ın Başkan seçilmesinden sonra da yaklaşık altı ay devam etmiştir. Bu sürede atama yapılamayınca, nitelikli atama kuralı değiştirilerek salt çoğunluk kuralı getirilmiş ve ancak bu yolla Trump’un gösterdiği aday Yüksek Mahkeme üyeliği için onanabilmiş ve tıkanıklık aşılabilmektedir.

ABD federal sisteminin oturmuş ama esnek yapısı, tüm bu karmaşıklığa rağmen iki yüzyılı aşkın süredir başarılı bir şekilde yürümektedir. ABD gibi, uzlaşma kültürünün yüksek olduğu, gücün yatay ve dikey olarak etkin bir şekilde dağıtıldığı ve dengelendiği, siyasal partilerinin disiplinsiz ve güçlerinin sınırlı olduğu ve lider sultanın görülmediği ülkelerde, başkanlık sisteminin sorun yaratma özellikleri daha sınırlı kalabilmektedir. Görece güçlü başkanlardan da bu yapısal sorunları çözmesi beklenmemektedir. Aksine sistemin bu özellikleri çoğulcu demokrasinin işlediğinin göstergesi ve daha olgunlaşmış kararların alınmasının bir yolu olarak görülmektedir.

Ancak, bütün bunlara rağmen federal düzeyde Başkan ile Kongre arasında B. Clinton, George W. Bush ve yakın zamanda B. Obama'nın yaşadığı sorunlar kilitlenmelere neden olmuştur. Birçok ABD federal kamu kurumu da zorunlu tatile çıkmıştır. Bu nedenle başkanlık sisteminin bu nitelikleri gözden kaçırılmamalı, ne istendiğinin farkına varılarak bir kez değil, bin kez düşünülerek talep edilmelidir.

#### **4. FRANSIZ YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ**

Yarı başkanlık sisteminin uygulamadaki en tipik örneği olan Fransa temelinde bu tartışmayı yapmak, (hükümet sistemleri tartışmasına) sağlıklı bir katkı yapmaya olanak sağlayacaktır. Parlamenter hükümet sistemlerinde, meclis kaynaklı tek demokratik meşruiyet mevcutken, yarı-başkanlık sistemlerinde Cumhurbaşkanı da halk tarafından doğrudan seçildiğinden, çifte demokratik meşruiyet vardır. Bu, demokrasi teorisi açısından daha da iyi bir durum olarak yorumlanabilir. Hem devlet başkanı hem de bakanlar kurulu bulunduğundan, parlamenter sisteme benzemektedir. 5 yıl için seçilen Cumhurbaşkanı vatana ihanet dışında mutlak bir sorumsuzluk taşır. Ancak, klasik parlamenter rejimde Cumhurbaşkanı sembolik sorumluluk sahibi iken, Fransız yarı başkanlık sisteminde yetkileri çok daha geniştir.

Yarı başkanlık sistemlerinde, halk tarafından seçilen iki organ (devlet başkanı ile yasama organı ve ona dayanan bakanlar kurulu) arasında güç dengesinin sağlanması daha zor ve karmaşıktır. Oturmuş bir demokratik yapı ile uzlaşma ve demokrasi kültürü, bu karmaşık sistemin krize düşmeden işlemlerini olanaklı kılmaktadır. Ancak, güç dengesi ne kadar kurgulanmaya çalışılırsa çalışılsın, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanları, özellikle de siyasi parti liderliğinden gelenler, daha etkin rol oynama eğiliminde olacaktırlar. Başkanın ait olduğu siyasi parti mecliste de çoğunluğu elde eder ve bakanlar kurulunu da oluşturur ise, çok daha güçlü ve etkili bir yürütme oluşacaktır. Fransa örneğinde yasama organı ile Cumhurbaşkanı arasındaki güç dengesi, yasama organı aleyhine düzenlenmiştir.<sup>7</sup> Dengenin bu şekilde kurulmasının nedenleri kısa bir tarihsel değerlendirme ile daha iyi anlaşılabilir.

##### **4.1. Fransız Yarı Başkanlık Sisteminin Kısa Tarihsel Gelişimi**

Fransa'da, 1791 tarihli ilk anayasa ile güçler ayrılığı ilkesi yürürlüğe konmuştur. 1848 Anayasası yürütme gücünü, sadece erkeklere tanınan genel oy ile seçilecek cumhurbaşkanına bırakmıştır. Ancak daha sonraki dönemde parlamentoya atfedilen önem artmış, parlamentonun üstünlüğüne yapılan atıf ile parti sisteminin dağınıklığı birleşince 1871 ve 1940 yılları arasında 104 hükümet kurulmuştur (Karahanoğulları, 2009: 62). II. Dünya savaşı sonrasında, 1946 Anayasası ile parlamenter demokrasiyi daha işler hale getirse de başarılı olmamıştır. Bu dönemde Fransa'nın Cezayir başta olmak üzere anakara dışındaki topraklarda yaşadığı yenilgilerin ve güçlüklerin de etkisiyle, gittikçe istikrarsızlaşan parlamenter sistem yerine cumhurbaşkanının yetkilerini artırarak güçlü ve istikrarlı bir yönetim arayışı ortaya çıkmıştır. Bu arayışlar sonrasında, II. Dünya Savaşı'nda Fransa Ordusuna komuta eden General de Gaulle siyasete davet edilmiş ve 6 aylık olağanüstü yetkilerle yönetime gelerek 1958'de yeni bir anayasa yapılmasına öncülük etmiştir. Aynı yıl Fransız parlamentosu tarafından başkan olarak seçilmiş ve 1962 yılında da anayasada yapılan değişikliklerle doğrudan halk tarafından tekrar seçilerek, bugünkü Fransız yarı başkanlık sisteminin temel şeklini almıştır. Ancak, 2000 yılında yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanının görev süresi sınırlandırılmıştır.

##### **4.2. Fransız Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri**

Fransa'da, 1958 Anayasası ile daha Cumhurbaşkanı'nın halkın seçmesine (1962) geçmeden önce, bir yandan Cumhurbaşkanı güçlendirilmiş, diğer yandan da yasama organının gücünde kısıtlamalara gidilmiştir. Yeni Anayasası'nın 34. maddesi ile yasama yetkisinin kullanım alanı sayılarak kısıtlanmıştır. Fransız parlamentosu demokratik anlatımın yer aldığı bir tartışma yeri özelliği gösterir (Ataöv, 2011: 184). Daha önceki sistemde meclis üstünlüğü ve partilerin egemenliği varken, yeni düzende güçlü Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) üzerine

<sup>7</sup> Fransa'nın siyasal sistemine ilişkin çok detaylı bilgi için Eyüboğlu, 2014.

kurulmuştur (Ataöv, 2011: 183). Dolayısıyla 1958 Anayasası ile; özünde parlamenter bir sistem olan Fransız hükümet sistemi, yarı başkanlık yönünde önemli bir adım niteliği göstermiştir. (Eyüboğlu, 2014: 155). Ancak, yarı başkanlık sistemine tam olarak 1962 yılında, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören bir anayasa değişikliğiyle geçilmiştir (Atay, 2007: 17).

Fransız parlamentosu birbirini dengeleyecek ve denetleyecek 577 milletvekilinden oluşan Millet Meclis ile 322 senatörden oluşan Senatodan kuruludur (Ataöv, 2011: 184). Millet Meclisi halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilirken, Senato üyelerinin yarısı 3 yılda yenilenmek üzere 6 yıllık süre için, yerel ve bölgesel meclislere seçilmiş olanlar tarafından seçilirler. Senatonun yasama gücü sınırlıdır ve Millet Meclis ile arasında anlaşmazlık çıkarsa son söz Millet Meclisindedir. Meclisin gündemini belirlemede hükümetin büyük etkisi vardır. Fransa Parlamentosu, Millet Meclis ve Senato olarak birlikte yalnızca anayasa değişikliği, uluslararası anlaşmaları onaylamak ve Cumhurbaşkanı görevden uzaklaştırmayı görüşmek için nadiren toplanırlar.

Parlamento toplantıları, Anayasa ile 9 ayla sınırlandırılmıştır ve 120 birleşimi geçemez. Ancak, başbakanın isteği ile bu süre uzatılabilir. Meclislerin gündemini pratikte Kabine belirler; istediği tasarımı öne alabilir. 1958 Anayasa'nın 48. maddesinde 1995 yılında yapılan değişikliğe göre Meclisler ayda bir kendi gündemlerini belirleyebilirler. Kabine Parlamento'dan yasa gücünde kararname yetkisi alabilir. Ancak, Parlamento bu yetkiyi verdiğinde o alana ilişkin yasa yapma gücünü yitirir. Parlamento, kendine sunulan sınırlı yasa yapma alanının dışına çıkmasını diye; Kabineye yasama süreci sırasında itiraz hakkı tanınmıştır. Eğer Parlamento, yetki verdiği alanda yasa yapmaya kalkarsa, Kabine Anayasa Konseyine başvurup durum tespiti yaptırdıktan sonra, o alana ilişkin doğrudan düzenleme (yasa) yapabilir (Eyüboğlu, 2014).

Hükümet ya da Kabine Millet Meclisine karşı sorumludur ve Millet Meclisi Kabineyi güvensizlik oyuyla düşürebilir. Ancak, güven oylamasına da sınırlamalar getirilmiştir. Kabine Senato'ya değil sadece Millet Meclisi'ne karşı sorumludur. Reddedilen güvenoyu önergesine imza atanlar, aynı toplantı yılında bir daha güvenoyu önergesi veremezler. Başbakan, Kabinede görüştüğünden sonra, Millet Meclisinde bir yasa tasarısı üzerinden güvenoyu talep edebilir. 2000'de yapılan değişiklikle, yılda bir ile sınırlanan bu yetkinin anlamı, yasa tasarısının Senatoda hiç gündeme gelmeden, Millet Meclisinde ise tartışılmadan, kabul edilmesidir. Çünkü "24 saat içinde hükümete karşı bir gensoru önergesi verilmezse, yasa ya da bütçe oylanmış ve kabul edilmiş sayılır" (Eyüboğlu, 2014: 165). Bir vekil, bakan olarak atandığında, vekillik görevinden ayrılmış olur. Yani, Parlamento üyeliği ile bakanlık bağdaşmaz. Bu yetki dağılımının yasama organı açısından anlamı, Cumhurbaşkanı karşısında siyasal sistem içindeki ağırlığının/gücünün törpülediğidir. Yasa yapma alanı ve hükümeti denetleme yetkisi kısıtlanan Parlamento, bir anlamda temsil organı durumuna indirgenmiştir.

### 4.3. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu

Yasama organına karşı sorumlu bir kabine olsa da, yürütme gücü anayasal açıdan Cumhurbaşkanıya verilmiştir. Fransa'da hükümet ve kabine kavramları farklıdır. Hükümet ya da Bakanlar Konseyi (*Conseil de Ministres*), Cumhurbaşkanı başkanlığında haftada bir toplanan bakanlardan oluşur ve bu "Cumhurbaşkanı hükümetidir." Kabine (*Conseil de Cabinet*) ise, Cumhurbaşkanı'nın katılmadığı, başbakanın (*Prime Minister* değil, *Premier Ministre*) başkanlığında toplanması durumunda aldığı isimdir. Kabine toplantısı için, gündem önceden belli olmalı ve Cumhurbaşkanı yazılı vekalet vermelidir. Kabine toplantısında daha çok ekonomiye, iç güvenliğe ve yönetimin rutin işleyişine ilişkin konular ele alınır. Millet Meclisine karşı sorumlu olan kabinedir (Eyüboğlu, 2014). Hükümette görev alan milletvekilinin Parlamento üyeliği düşer. Millet Meclisinden güvensizlik oyu alınırsa, yeni Cumhurbaşkanı seçilirse ve Millet Meclis yenilenince başbakan teamül gereği istifa eder.

Cumhurbaşkanının bu gücüne rağmen, halen vatana ihanet dışında sorumluluğu bulunmamaktadır. Yani klasik parlamenter sistemdeki gibi sorumsuz cumhurbaşkanlığı devam etmektedir. Yasaları onaylayan Parlamento, hükümeti denetleme ve düşürebilme yetkisine sahip olduğu halde, Cumhurbaşkanı'nı denetleme açısından açıkça bir yetkisi yoktur. Bunun anlamı, Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu veya hesap vermesi, seçimlerle sınırlıdır. Ayrıca, 1958 Anayasası'na göre Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü takdirde Millet Meclisi seçimlerinin

yenilenmesine karar verme hakkına sahiptir. Fesih yetkisi konusundaki sınırlama, Başbakan ve Meclis başkanına bağlayıcı olmayan danışma işlemi ve yılda bir kez yapılabilmesidir (Eyüboğlu, 2014). Bu kısıtlamanın anlamı, fesihden sonra yapılan seçimler sonucunda toplanan yeni Millet Meclisi bir yıl içinde ikinci kez feshedilemeyeceği için, oluşan yeni mecliste kurulacak hükümet için Cumhurbaşkanı mutlu olsa da olmasa da yetkilendirme yapmak ve yürütme yetkisini paylaşmak durumunda olmasıdır.

Cumhurbaşkanı ile başbakanın ilişkisi parlamenter sistemlerdeki işleyişten farklıdır. Bu iki başlı yapıda başkan daha çok cumhuriyet kurumlarında arabulucu ve dış ilişkilerde ve uluslararası siyasette seçkin ve güçlü bir konumdadır. “Hükümeti çekip çeviren başbakan ise yasa yapma sürecinin önderidir (Ataöv, 2011: 185). Ancak İkinci Dünya Savaşı kahramanı olarak siyasete tekrar çağrılan de Gaulle, karizmatik liderliğinin verdiği güçle, kabine toplantılarında gündemi saptamış, yetkisi olmamasına rağmen kimi başbakanları görevden de almış ve güçlü başkanlığın da mimarı olmuştur. Başkanın kanunları veto yetkisi yoktur, ama Hükümet toplantılarının gündemini belirleyen ve yöneten kişi olarak burada bir yasanın geçmesini engelleyebilir. Başkan, başbakanın kararlar yasa yapma ya da KHK çıkarma talebini reddedebilir, hatta onu görevden alabilir (Ataöv, 2011: 185).

Cumhurbaşkanının başbakan dışında da üst düzey sivil kamu görevlilerini atama yetkisi de bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, kanunların Anayasa'ya uygunluğunu (daha yürürlüğe girmeden) denetleyen Anayasa Konseyi'nin 9 üyesinden 3'ünü; üst düzey bürokratları ve devletin varlığı aleyhine suç işleyenleri yargılayan Yüksek Mahkeme'nin ise tüm üyelerini atar. Bir konuda referandum isteyebilir ya da bir yasayı referanduma götürebilir. Yabancı ülkelere elçi ve özel temsilci gönderir ve başkomutanlık konumu vardır. Olağanüstü durum ilan ederek, birtakım yasama, yürütme ve hatta yargı yetkilerini elde edebilir. Cumhurbaşkanı, dış politika ve savunma konularında da ağırlığa sahiptir.

Fransa'daki durum, Türkiye açısından Türkiye'nin verili koşulları (demokrasi geleneği/kültürü) içinde değerlendirildiğinde, olumsuz sonuçların ortaya çıkması söz konusu olacaktır. Tek başına yaptığı işlemlerden tamamen sorumsuz olan Cumhurbaşkanı, tam da bugünkü iktidarın ısrarla vurguladığı gibi, sadece seçimden seçime seçmenlere hesap verecektir, çünkü yürütme gücünü kullanan Cumhurbaşkanı hukukla bağlı olmayacaktır. Parlamentonun siyasal denetimi zaten yok. Fransa'da da yaşanan olumsuzlukların bir sonucu olarak Anayasada 2002 ve 2008 yıllarında yapılan değişikliklerle devlet başkanının görev süresi 7 yıldan 5 yıla düşürülmüştür.<sup>8</sup>

## **5. YENİ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ TEKLİFİ, CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMETİ SİSTEMİ VE BAŞKANLIK VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİYLE KARŞILAŞTIRMASI**

Türkiye'de yeni anayasa ve hükümet sistemi tartışmaları uzun zamandır gündemi meşgul etmektedir. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan, başkanlık modelinin kabul edildiği referandumundan sonra, uyum yasalarının çıkarılması sürecinde ve sonrasında da bu tartışmalar devam edecektir. Türkiye'de hükümet sistemine ilişkin tartışmalar özellikle Türkiye'yi 1980 İhtilali'ne götüren süreçte, cumhurbaşkanının aylarca seçilememesinden dolayı başlamıştır. Ancak, konunun hükümet sisteminde köklü değişikliğe yönelmesinde, cumhurbaşkanlarının siyasi parti liderlerinden seçilmeye başlaması, yani Özal'ın cumhurbaşkanı olması önemli rol oynamıştır. Başkanlık sistemi yönündeki en önemli adım olan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) yapılan cumhurbaşkanlığı seçimi sırasında yaşanan kriz sonrasında 2007 yılında gerçekleştirilen referandum ile cumhurbaşkanının da doğrudan halkoyu ile seçilmesi ilkesinin benimsenmesi olmuştur.

<sup>8</sup> Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanlığın dörder yıllık iki dönem olarak yapılması konusunda ABD'de bir gelenek oluşmuştur. Ancak bu geleneğin, Franklin Delano Roosevelt döneminde bozulması endişe yaratmıştır. Bu nedenle, bir kişinin en fazla iki dönem başkanlık yapabilmesi geleneği, bir kural olarak Amerikan Anayasa'sında 1947 yılında yapılan bir değişiklikle (22. Değişiklik, *Twenty-second Amendment*) eklenmiştir. Bu değişikliğin temel nedeni de, bir başkan ne kadar başarılı olursa olsun, onu diktatör görünümüne sokacak ya da diktatörlüğe özenmesine yol açacak kadar uzun süre ya da yaşamı boyunca başkanlık yapmasının engellenmesi isteğidir (Gül, 2013).

Bu değişiklikten sonra hükümet sistemi tartışmaları yavaş yavaş başkanlık sistemine dönmüş ve AK Parti hükümetleri anayasa değişikliği ile bunu gerçekleştirmenin yollarını aramaya başlamıştır. Özellikle 2011 seçimlerinden sonra somut adım atılarak Uzlaşma Komisyonu kurulmuş ve TBMM Başkanı Cemil Çiçek 2012’yi yeni anayasa yapma yılı ilan etmiştir ama yeni bir anayasa hazırlamak mümkün olmamıştır. 2014 yılında halkın ilk defa cumhurbaşkanını seçmek için sandık başına gitmesinde sonra ise, başkanlık sistemi artık Türkiye’nin ana gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sadece Türkiye hükümet sistemi için değil, siyasi sistemi için de önemli sonuçlar doğurmuştur. 1 Kasım 2015 seçimleri sonrası yeniden başlayan yeni anayasa çalışmaları, kurulan komisyonun üçüncü toplantısı sonunda dağılması ile son bulmuştur. (SETA, 2016: 5).

15 Temmuz darbe girişiminden sonra yeni anayasa ve başkanlık sistemi tekrar gündeme gelmiştir. Sayın Devlet Bahçeli’den gelen destek ile AK Parti başkanlık sistemini içeren Anayasa değişikliği önerisini hazırlamıştır. MHP ve Ak Parti’nin uzlaştığı pakette saf bir parlamenter sistem özelliği göstermeyen 1982 Anayasası’ndaki modelin terk edilerek başkanlık sistemine geçiş öngörülmüştür. Teklifin genel gerekçesinde mevcut hükümet sisteminin istikrar sağlamadığı ve siyasi iktidar üzerinde bürokratik vesayete sebep olduğu vurgulanmış, bu sebeple her ikisi de doğrudan halk tarafından seçilen yasama ve yürütmeye yer verildiği ifade edilmiştir. Teklifte devletin ve yürütmenin başı olarak “Başkan” yerine “Cumhurbaşkanı” terimi tercih edilmiştir. Yürütmenin tek başlı olduğu ve doğrudan halk tarafından seçildiği teklifte Cumhurbaşkanı ve TBMM’ye karşılıklı olarak birbirlerini görevden alma imkanı sağlanmıştır. Sistemdeki muhtemel tıkanmaları önlemek için Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin birlikte yapılması öngörülmüştür. Ayrıca Cumhurbaşkanıya kanuna dayanmadan kararname çıkarma yetkisi tanınmış ama bu yetkiye sadece yürütme alanına ilişkin olma, (sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükler dışında) temel hakları düzenlememe ve çatışma durumunda kanuna üstünlük tanıma gibi bir takım sınırlamalar getirilmiştir (SETA, 2016: 5-6).

Yeni modelde en önemli özellik yürütme organında çift başlılığın kaldırılarak, devletin başı olan Cumhurbaşkanı aynı zamanda yürütme yetkisine sahip tek makam olurken, Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve yine bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi konusunda tek yetkili kılınmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanının partisiyle ilişinin kesilmesi ve partiler üstü tarafsız olması kuralına son verilmektedir. TBMM’nin 550 milletvekili yerine 600 milletvekilinden oluşması, seçilme yaşıнын 18’e inmesi, cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimlerinin beş yılda bir ve aynı zamanda yapılması öngörülmektedir. Kanun teklif etme yetkisi –bütçe kanunu hariç– ise sadece TBMM’ne bırakılmaktadır. Sistemin tıkanması durumunda ise Cumhurbaşkanıya ve Meclise karşılıklı fesih yetkisi verilmektedir. Cumhurbaşkanıya TBMM seçimlerinin yenilenmesi yetkisi verilirken, mevcut Anayasa’daki meclis soruşturması mekanizması zorlaştırılarak korunmuş ve TBMM’ye Cumhurbaşkanını yüce divana gönderme ve böylece görevden uzaklaştırma yetkisi olan meclis soruşturması (ABD’deki *impeachment*) ise korunmuştur. Ancak TBMM meclis soruşturması mekanizmasını kullandığında, yani Cumhurbaşkanı düşürüldüğünde kendi seçimlerinin yenilenmesi sonucu da doğmaktadır. Sıkıyönetim komutanlıkları ile inisiyatifin askerlere geçtiği sıkıyönetim usulü kaldırılırken, genel olarak kanun hükmünde kararname ya da kararname çıkarma ve OHAL ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanıya verilmektedir. OHAL kararını Cumhurbaşkanı verse de Meclis onayı aranmaktadır. Ayrıca yargıda da önemli değişiklikler yapılarak yargının (bağımsızlığı yanında) tarafsızlığı vurgulanmakta, askeri yargı tamamen kaldırılmakta, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun isminden “Yüksek” ibaresi çıkarılarak üye sayısı 12 olarak düzenlenmektedir. Yeni adıyla Hakimler Savcılar Kurulu üyelerin 6’sının Cumhurbaşkanı ve 7’sinin de Meclis tarafından belirlenmesi hükme bağlanmaktadır.

Tablo 1’de görüldüğü gibi, Amerikan Başkanlık, Fransız Yarı-Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemleri karşılaştırıldığında, en güçlü yürütmenin Türkiye’de yeni kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde bulunduğu görülebilir. Bunun en önemli üç nedeni sayılabilir:

- Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından, TBMM de dahil hiçbir diğer otoritenin onayı olmadan, doğrudan atanmaktadır. Ne ABD’de ne de Fransa’da böyle bir durum söz konusu değildir.
- Güçlü başkanı daha da güçlü kılan TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi, ABD başkanına tanınmış bir yetki değildir. Fransız başkanına da bu yetki tanınmıştır, ancak bu yetkiyi OHAL ilan ettiği dönemlerde kullanması engellenmiştir.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde Cumhurbaşkanı’na tanınan geniş kararname yetkisi, ne ABD’de ne de Fransa’da başkana tanınmış değildir.
- Ayrıca Türkiye’de parti ve seçim sistemi yapısı, yüzde 10 seçim barajı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde meclis ve başkanlık seçimlerinin bir arada yapılacak olması da halk iradesinin yönetimde temsili ve yönetime daha sık aralıklarla yansması açısından daha az demokratik niteliktedir. ABD ve Fransa’da ise halk iradesi meclise ve yönetime daha iyi yansın diye, meclislerin belirli bir oranı daha sık aralıklarla yapılan seçimlerle yenilenmektedir.

**Tablo 1. Amerikan Başkanlık, Fransız Yarı-Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırması**

	<b>Amerikan Başkanlık Sistemi</b>	<b>Fransız Yarı-Başkanlık Sistemi</b>	<b>Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi</b>
<b>Siyasal Sistem</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Yürütme yetkisi tek başına başkanda</li><li>2. Görev alanları net olarak ayrıştırılmış federal ve federe devletler</li><li>3. Güçlü yerel yönetimler, sivil ve özel sektör</li><li>4. Uzlaşmacı, disiplini zayıf siyasi partiler ve ön seçimle aday belirleme</li><li>5. Çoğulcu demokratik kültür</li><li>6. Federal düzeyde atama, ancak federe düzeyde ağırlıklı seçimle gelen tam bağımsız yargı</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Yürütme güçlü cumhurbaşkanı, başbakan ve Millet Meclise karşı sorumlu kabineden oluşur. Başbakanlık sistemi de denir.</li><li>2. Üniter yapı içinde güçlü yerel yönetimler ve meclisler bulunur.</li><li>3. Sivil ve özel sektör güçlüdür.</li><li>4. Disiplinli, güçlü, uzlaşmacılığa açık siyasi partiler vardır.</li><li>5. Çoğulcu demokratik kültür vardır</li><li>6. Atamayla gelen tam bağımsız yargı</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Yürütme sorumsuz çok güçlü Cumhurbaşkanında</li><li>2. Üniter yapı ve görece zayıf yerel yönetimler</li><li>3. Zayıf sivil; görece güçlü özel sektör.</li><li>4. Kutuplaşmış çok partili sistem, güçlü parti bağı ve lider hegemonyası</li><li>5. Görece zayıf demokrasi kültürü</li><li>6. Atamayla oluşan görece bağımsız yargı</li></ol>
<b>Yürütme</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Başkandadır. En fazla 2 kez aday olabilir (1947 değişikliği ile); 4 yılda bir halk oylamasından hemen sonra toplanan Seçiciler Kurulu tarafından seçilir.</li><li>2. Kabinedeki sekterleri ('bakanları') senatonun</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Cumhurbaşkanı, başbakan ve bunların belirlediği ama Millet Meclisi'nden güvenoyu alan Kabine</li><li>2. Halk tarafından en fazla 2 kez 5 yıllığına seçilen cumhurbaşkanı (2007 ve 2002 Anayasa değişiklikleri)</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 5 Yılda bir halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı hükümetindedir.</li><li>2. Kabinedeki bakanları kendisi göreve getirir ve azleder.</li><li>3. Cumhurbaşkanı; Meclis</li></ol>

	<p>onayı ile göreve getirir ve azleder.</p> <p><b>3.</b> Meclisi feshedemez; yasaları veto edebilir</p> <p><b>4.</b> Tüm atama kararları Senato tarafından onaylanır.</p> <p><b>5.</b> Partisi ile bağı devam eder.</p>	<p><b>3.</b> Gerekli görürse, başbakan ve Meclis başkanına danışarak yılda bir kez sadece Millet Meclisi'ni feshedebilir. Yasaları veto edemez ama geciktirebilir ve referanduma götürebilir.</p> <p><b>4.</b> Partisi ile bağı devam eder.</p>	<p>Seçimlerinin yenilenmesi kararını, Cumhurbaşkanlığı seçimiyle birlikte alabilir ve yasaları geri gönderebilir.</p> <p><b>4.</b> Atama kararları onaya tabi değil.</p> <p><b>5.</b> Parti bağı devam eder.</p>
<b>Yasama</b>	<p><b>Kongre: 1. Temsilciler Meclisi:</b> Eyaletlerden nüfusuna göre 2 yıllığına seçilen temsilcilerden oluşur.</p> <p><b>2. Senato:</b> Her eyaletten 6 yıllığına seçilen İkişer Senatörden oluşur. 2 yılda bir 3'de 1'i yenilenir.</p> <p><b>3.</b> Senato başkanı görevi kötüye kullanma ve vatana ihanetten yargılayabilir.</p>	<p><b>Parlamento: 1. Ulusal Meclis:</b> Halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilir</p> <p><b>2. Senato:</b> 6 yıllığına yerel ve bölgesel meclisler tarafından seçilirler. Ama yarısı 3 yılda yenilenir.</p> <p><b>3. Parlamento</b> Cumhurbaşkanını makamla bağdaşmayacak şekilde görevlerini açıkça ihlal ederse yüksek mahkeme sıfatı ve 2/3 çoğunlukla görevden alabilir. (2007 Anayasa değişikliği)</p>	<p><b>1.</b> 5 yılda bir Cumhurbaşkanı ile birlikte seçilecek tek ulusal meclis (TBMM)</p> <p><b>2.</b> 3/5 çoğunlukla Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yenilenmesi kararı alabilir.</p> <p><b>3.</b> Genel görüşme ve yazılı soru sorma hakları ile Cumhurbaşkanını 2/3 çoğunlukla görevi kötüye kullanma ve vatana ihanetten yüce divana sevk yetkisi.</p>

## 6. BAŞKANLIK – YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİNİN VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMETİ MODELİNİN KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRMESİ

Türkiye Cumhuriyet'inde ilk hükümet modeli 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanına kadar "meclis hükümeti modeli" olmuştur. 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanı ile parlamenter demokrasiye dönüşmüştür. 1961 Anayasası ve 1971'de bu anayasada yapılan değişikliklerle parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi bağlamında sorumlu siyasal yürütme (bakanlar kurulu) güçlendirilmiştir. Daha güçlü bir yürütme oluşturma eğilimi 1982 Anayasası ile daha da belirginleşmiş ve Cumhurbaşkanlığının konumu sistem içinde daha da güçlendirilmiştir. Bu eğilim, siyasal ve yönetsel istikrar adına otoriter ve güçlü bir yürütme anlayışının ürünüdür. Bu nedenle güçler ayrılığı çerçevesinde kurulan denge, yürütme lehine bozulmuş, çoğulculuk, katılımcılık ve demokratik temsilden çok güçlü siyasal iktidar ve yönetimde istikrar öne çıkarılmıştır (Fırat & Gül, 2014). Seçim sisteminde öngörülen yüzde 10'luk seçim barajı da, temsilde adalet ilkesinde yarattığı sıkıntıya rağmen, yönetimde istikrarı sağlamaya destek olacak diğer bir yol olarak düşünülmüş ve uygulamaya konulmuştur. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrasında; ilk kez 2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle, Cumhurbaşkanlığının temsil kabiliyeti ve demokratik meşruiyeti ve dolayısıyla da sistem içindeki konumu daha da güçlendirilmiştir. Bunun pratikteki yansıması, Cumhurbaşkanlığının da Türkiye siyasetinde çok kullanılan Rousseau'cu "milli irade"yi doğrudan temsil eder hale gelmesidir.

Her ne kadar milli iradeyi doğrudan temsil eder hale gelen Cumhurbaşkanı "ben (1982) Anayasa'nın verdiği yetkileri sonuna kadar kullanacağım" dese ve bazen bunların sınırlarını zorlarsa da, 1982 Anayasasının kendisine verdiği yetkiler, Fransız Cumhurbaşkanı ile karşılaştırıldığında az idi. Ayrıca, Sayın Erdoğan'ın doğrudan



siyaset içinde olamamaktan rahatsız olduğu da ileri sürülebilir. Cumhurbaşkanının 2014'de doğrudan halk tarafından seçilerek Cumhurbaşkanı olması, AK Parti'nin ve Sayın Erdoğan'ın son dönemde başkanlık sisteminin daha da sıkı bir biçimde savunmasını beraberinde getirmiştir. AK Parti Hükümeti, 1982 Anayasası çerçevesinde kurulu olan mevcut sistemde, iki başlılığın ve Cumhurbaşkanının parti bağının fiili olarak devam etmekte olduğunu ileri sürerek, MHP'nin de desteğiyle 16 Nisan 2017 tarihindeki referandumu gerçekleştirdi. Milliyetçi-muhafazakâr bir uzlaşuya dayanan ve referandumda halkoyuna sunulan Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemi, güçlü ve istikrarlı yönetim yönündeki arayışın son halkasını oluşturmuştur. Büyük ölçüde Cumhurbaşkanının yönetim tarzının anayasal bir zemine oturtulması tezini savunan MHP'nin desteğinin ve konjonktürel gerekliliklerin zorlamasının bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

AK Parti ve diğer başkanlık hükümet sistemi savunucuları, başkanlık sisteminin, yürütmeyi halkın doğrudan seçmesi ve halka hesap verecek olanın belirli olması dolayısıyla demokrasiye daha uygun olduğunu ileri sürmektedir. Diğer gerekçeler; yürütmenin hızlı/kolay oluşturabilmesi (Evcimen, 1992), görev süresinin belirli olması ve siyasi istikrara katkı sağlamasıdır (Harrowits, 1995; Erdoğan, 1996). Türkiye'nin jeopolitik konumu nedeniyle siyasal istikrar ve hızlı karar almaya olan ihtiyacının, özellikle Arap Baharı sonrasında daha da artması bu gerekçeleri ileri sürenlerin elini güçlendirmektedir. Ancak, yasama ve yürütmenin kendi görev alanlarına yoğunlaşması anlamında uzmanlaşma ve halk tarafından ayrı ayrı seçilmesi dolayısıyla oluşacak daha katı güçler ayrılığının hükümeti (yani Cumhurbaşkanını) daha etkin kısıtlarken, insan haklarının daha sıkı korunmasına katkı yapacağı (Evcimen, 1992) yönünde ileri sürülen gerekçeler ise gerçekçi temellerden yoksundur (Kamalak, 2014). Ayrıca, yeni modelin güçlü yönetimi garanti etse de, istikrarı sağlayacağı şüphelidir, çünkü siyasal istikrar daha geniş bir kavramdır. Siyasal istikrar, ekonomik istikrar ve kalkınma ile uzlaşma ve demokrasi kültürünün etkileşimiyle gerçekleşecek bir unsur olduğundan, gerçekleşip gerçekleşmeyeceği ancak uygulama sonucunda ortaya çıkacaktır.

Siyasal istikrar açısından dile getirilen bir risk; yürütme organının da halk tarafından seçilmesinin yürütme ile yasama arasında tıkanma ve kilitleme (Linz, 1993; Kalaycıoğlu, 2005; Özbudun, 1993) gibi olumsuz sonuçları doğurma olasılığını içinde barındıran çifte demokratik meşruiyet (Yazıcı, 2011; 2005) olgusudur. Yazıcı (2011), başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde, yürütmenin kendi içinde çatışma ve tıkanmalara, hatta muhtemelen anayasal krizlere düşme potansiyelinin bulunduğunu belirtir. Bu potansiyel, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasında katı güçler ayrılığı ve kontrol ve denge sistemi kurulmuş olmasına ve yarı-başkanlık modelinde de fesih yetkisine sahip güçlü başkan, Millet Meclisi'ne karşı sorumlu hükümet ve ağırlıkla yerel ve bölgesel yönetimlerce seçilen Senato yapısı ile istikrar aranmasına rağmen bulunmaktadır. Bu nedenle Yazıcı (2011), siyasal bölünme çizgilerinin derin ve siyasal çatışmaların yoğun olduğu Türkiye gibi ülkelerde, başkanlık ve yarı başkanlık uygulanmalarının ciddi sorunlar ve hükümet krizleri yaratabileceğine dikkati çeker. Hatta Tosun ve Tosun (1999), hükümet krizlerinin de, rejim krizine dönüşebileceğini belirtir. Ancak, referandum ile kabul edilen yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde Cumhurbaşkanına tanınan geniş kararname yetkisi, fesih yetkisi, bütçede süreklilik ilkesi gibi düzenlemeler ile çok güçlü bir başkanlık sistemi kurularak, hükümet krizi oluşumları minimize edilmeye ve yönetimde istikrar sağlanmaya çalışılmıştır.

Ancak başkanlık sisteminin, Türkiye gibi ülkeler açısından yaratabileceği bir başka sorun, siyasal yarışın kaybedenleriyle işbirliğini ve seçimi kazananları kaybedenlerle uzlaşmaya pek teşvik etmemesidir. Bu ise, özel ve sivil sektörün, çoğulculuğun ve uzlaşmacı tutumların zayıf olduğu ve istikrar için çok güçlü bir başkanlık sistemi kurulan bir siyasal yapıda, yürütmenin çoğunlukçu otoriter bir çizgiye kaymasına yol açabilir. Zayıflayan yasama organının da otoriter eğilimleri engellemesi her zaman çok kolay olmayabilir. Dışlanmış hissedenlerin sayısının artması, toplumsal ve siyasal istikrarsızlığa ortam hazırlayabilir (Linz, 1995; Lijpart, 1992). Başkanlık sistemleri genelde çok esnek değildir. Görev süresinin iki dönemle sınırlı olması dolayısıyla başkanlar iyi olsa da tekrar seçilemezler ama kötü olsalar da (gensoru mekanizması olmadığından) görevden alınamazlar. Bu da çok partili ülkelerde istikrarsızlığa yol açabilmektedir (Mainwaring, 1993; Mainwaring & Shugart, 1997). Ancak, başkanlık tartışmalarında, hükümet istikrarının ya da istikrarsızlığının her zaman siyasal

istikrar ve yönetilebilirlik ya da istikrarsızlık ve yönetilemezlik anlamına gelmeyebileceği (Linz, 1993, 1992) göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca, başkanlık sistemlerinin, siyasal istikrarı sağlasa da, bunun her zaman ekonomik istikrar ve büyüme anlamına gelmeyebileceği ileri sürülmüştür (Sartori, 1997).

Son olarak başkanlık sisteminin Türkiye demokrasisine etkisini değerlendirmek gerekmektedir. Bu özellikle de başkanlık sistemi taraftarlarının, hükümet sisteminin siyasal rejimin bir parçası/unsuru olduğu ve diğer unsurla etkileşim içinde olduğunu gözden kaçırmaları biçiminde karşımıza çıkmaktadır. Başkanlık sistemi karşıtları ise, Türkiye’de zaten güçlü olan liderlerin/Başbakanların/Cumhurbaşkanlarının başkanlık sistemini talep etmelerini açıklamakta yetersiz kalmaktadırlar.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de son 40 yıldır yapılan hükümet sistemi tartışmaları sonunda 2007 yılında, Cumhurbaşkanlığı konusunda yaşanan kriz sonrasında, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin Anayasa değişikliği yapılmıştır. Bunu R. Tayyip Erdoğan’ın 2014 yılında ilk defa doğrudan halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilmesi izlemiştir. Ancak temel değişim 16 Nisan 2017’de anayasa referandumu ile başkanlık ya da yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti modelinin halkoylaması ile kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. Bu yeni model tam olarak 2019 yılında yapılacak başkanlık seçimi sonrasında yürürlüğe girecektir. 2019 sonrasında mevcut yarı-başkanlık görünümlü parlamenter demokrasiden başkanlık sistemine ya da Cumhurbaşkanlığı Hükümeti modeline geçiş tamamlanmış olacaktır. Bu çalışma, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri, hükümet sistemleri ve demokrasi tartışmaları bağlamında ve hükümet sistemlerinin siyasal rejimin bir parçası olduğu varsayımından hareketle, kabul edilen yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti modelinin daha iyi anlaşılabilmesine katkı yapmayı denemektedir. Ayrıca, yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminin olası uygulama sonuçları ve ortaya çıkarabileceği sorunları tartışılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminin etkin ve demokratik işleyişi açısından, güç ve yetkinin iyi dağıtılması, hukuk devleti ilkesinin yerleşmiş olması, değişik sektörlerin devlet ve siyaset karşısındaki gücünün ve özerkliğinin sağlanmış olması, demokrasinin tüm kural ve kurumlarıyla işliyor olması ve seçim barajının düşürülmesi önemlidir. Böyle bir yapıda yönetimin etkinliği ve istikrarı, güçler dengesi, demokratik çoğulculuk, temsilde adalet ve siyasal istikrar daha kolaylıkla sağlanabilir. Bu durum, yasama organının yürütme üzerinde azalan gücünü ve denetimini de dengelemeye katkı yapabilecektir. Kararnamelerini ve atamalarını meclis onayı olmadan uygulamaya koyabilecek bir Cumhurbaşkanı Hükümetine dayanan yeni modelde, gündem belirleme ve yasa yapma gücü zayıflamış bir parlamento, özgürlükleri ve çoğulculuğu koruma açısından da kendini daha güçsüz hissedecektir. Bu ise uzun dönemde siyasal, etnik ya da toplumsal azınlıkların dışlanması ve otoriter yönetime kayma olasılığını artıracaktır; siyasal ve toplumsal istikrarı sağlamada ve yönetilebilirliği korumada sorunlara yol açabilecektir.

Türkiye’nin şu anki temel sorunları, yönetimde istikrarı, hızlı ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme ve sürdürme olduğu kadar, daha fazla güç arayışıyla otoriterleşebilecek bir yönetimi engelleyerek, çoğulcu demokratik yapıyı, hukuk devleti yapısını ve temel hak ve özgürlükleri koruyabilmektir. Bu amaçları gerçekleştirme konusunda yeni Cumhurbaşkanı Hükümeti modelinin siyasal istikrarı sağlama konusunda olumlu katkı sağlayacağı öngörülebilir. Ancak, çoğulculuğu, içericaliği, katılımcı demokrasiyi ve özgürlükleri artıracaklarını söylemek güçtür. Ekonomik kalkınmayı sağlama ya da ekonomik istikrarı yakalama konusundaki başarı ise diğer konularda yakalanacak başarıyla yakından ilişkili olacaktır. Ayrıca, 1982 Anayasası çerçevesinde konumu zaten güçlü olan Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve referandum ile başkanlık (Cumhurbaşkanlığı Hükümeti) sistemine geçilmesi, önümüzdeki yıllarda yasa ve anayasa yapım süreçlerinde daha katılımcı, özgürlükçü, çoğulcu ve içerici bir demokrasi anlayışını temel alan düzenlemeler yapabileceği açısından olumsuzluk oluşturabilecek niteliktedir.

Ancak, Türkiye’de hükümet sistemi bağlamında yapılmakta olan tartışmaların dar bir kapsamda sadece başkanlık sistemine odaklanmış olması da yetersiz ve hatalı bir yaklaşımdır. Genel olarak Türkiye’de demokrasiyi ve temel hak ve özgürlükleri güçlendirecek, yönetsel sistemi günün gereklerine göre geliştirebilecek bir anayasa değişikliği gereğini gözden kaçırmaya yol açabilir. Toplum sözleşmesi şeklinde bir anayasa yapabilmesi ve siyasal sistemin katılımcı yönünün güçlendirilebilmesi devam eden sorun alanları olarak karşımızda durmaya devam etmektedir. Bu bağlamda, seçim sistemi, yüzde 10’luk seçim barajı, siyasal partilerin yapısı gibi konuların da gündeme alınarak, yönetsel ve siyasal sistemin günün gereklerine ve toplumsal taleplere göre yapılandırılması gereği bulunmaktadır. Çünkü bu konular çoğulcu demokrasi ve katılımcılık, yurttaş temsilini ve parti içi demokrasiyi gerçekleştirmek, parlamentonun ve dolayısıyla demokrasinin daha etkin işlemesi açısından önemlidir. Dolayısıyla, siyasal sistem ve hükümeti sistemi tartışmaları; daha katılımcı, özgürlükçü, çoğulcu ve içerici bir demokrasi anlayışını temel alarak yürütülmelidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemine geçiş tüm bu sorunları kendiliğinden çözmeyecektir. Bu süreçte, demokrasiyi tüm kurum ve kurallarıyla yerleştirebilmek ve işletebilmek, demokrasinin ve demokrasi kültürünün içselleştirilmesini sağlamak ve temel hak ve özgürlükler anlayışının yerleşmesini, korunmasını, geliştirilmesini ve daha hakkaniyetli kullanılabilmesini olanaklı kılabilmek temel hedefler olarak göz önünde bulundurulmalıdır.

#### **KAYNAKÇA**

- Ataöv, Türkkiye (2011), *Federasyon Başkanlık Yarı-Başkanlık*. Destek Yayınevi, İstanbul.
- Barry, Norman P. (2004), *Modern Siyaset Teorisi*, çev. M. Erdoğan & Y. Şahin, 2. Basım. Liberte Yayınları, Ankara.
- Erat, Veysel (2015), “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 13, S. 25, s. 325-355.
- Erdoğan, Mustafa (1996), “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, *Liberal Düşünce*, S. 2, Bahar.
- Evcimen, Günsev (1992), “Başkanlık Sistemi: Ratio Politica’sı ve Türkiye”, *SBF Dergisi*, C.47, S.1-2, Ocak-Haziran.
- Eyüboğlu, Ercan (2014), “Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet’e Doğru”, içinde *(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz*, der. İ. Kamalak, 2. Baskı. Kalkedon, İstanbul.
- Fırat, İsmail & Gül, Hüseyin (2014), “1982 Anayasası ve Yeni Anayasa Çalışmaları Çerçevesinde Anayasal Vatandaşlık Üzerine Bir Tartışma”, içinde *Yurttaşlığı Yeniden Düşünmek: Sosyolojik, Hukuki ve Siyasal Tartışmalar*, (der.) A. Durakbaşa, N. A. Ş. Öner & F. K. Şenel. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Gerston, Larry N. (2007), *American Federalism: A Concise Introduction*, Armonk, New M. E. Sharpe, Inc., New York.
- Gül, Hüseyin (2013), “Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler”, *Dünya’da Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar*, (der.) M. Okcu & H. Özgür, s. 19-49. Seçkin, Ankara.
- Hekimoğlu, Mehmet Merdan (2009), *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*. Detay Yayıncılık, Ankara.
- Horowitz, Donald L. (1995), “Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak”, içinde *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, der. L. Daimond & M. F. Platter, çev. Çev. L. Köker, s. 143-160. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2005), “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı”, içinde *Başkanlık Sistemi*, yayına hazırlayan T. Ergül, s. 13-29. Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara.

- Kamalak, İhsan (2014), “Cumhurbaşkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Olası Sonuçları üzerine Bir Deneme”, içinde *(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz*, der. İ. Kamalak, 2. Baskı. Kalkedon, İstanbul.
- Kamalak, İhsan (2014), “Türk Siyasal Sistemine (Yarı) Başkanlık Sisteminin İthalinin Olası Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, içinde *(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz*, der. İ. Kamalak, 2. Baskı. Kalkedon, İstanbul.
- Kamalak, İhsan, Gül, Hüseyin & Sallan Gül, Songül (2015), “Demokrasi, Siyasal Rejim ve Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi”, *Toplum ve Demokrasi*, 9 (19-20), Ocak-Aralık: 127-148.
- Karahanogulları, Onur (2009), “Fransa’da Kamu Yönetimi”, içinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, ed. B. A. Güler, 2. Baskı, s. 39-168. İmge Yayınevi, Ankara.
- Lijphart, Arend (1992), “Introduction”, içinde *Parliamentary vs Presidential Government*, der. A. Lijphart. Oxford University Press, Oxford.
- Linz, Juan J. (1992), “Perils of Presidentialism”, içinde *Parliamentary vs Presidential Government*, der. A. Lijphart, s. 118-127, Oxford University Press, New York.
- Linz, Juan J. (1993), “Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları”, içinde *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı*, çev. E. Özbudun & L. Köker. Yetkin Basım Evi, Ankara.
- Linz, Juan J. (1995), “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, içinde *Demokrasinin Kültürel Yükselişi*, der. L. Diamond ve M. F. Platter, çev. L. Köker. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Mainwaring, Scott (1993), “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26/2: 198-228
- Mainwaring, Scott & Shugart, Matthew S. (1997), “Introduction”, içinde *Presidentialism and Democracy in Latin America*, der. S. Mainwaring & M. S. Shugart, s. 1-11. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ömürgönülşen, Uğur (2009), “Amerika Birleşik Devletlerin’de Kamu Yönetimi”, içinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, ed. B. A. Güler, 2. Baskı, s. 313-412. İmge Yayınevi, Ankara.
- Özbudun, Ergun (2005), “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, içinde *Başkanlık Sistemi*, yay. Haz. T. Ergül, s. 105-111. Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara.
- Sartori, Giovanni (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*. Yetkin, Ankara.
- SETA (2016), *1982 Anayasası ve Anayasa Değişiklik Teklifi Karşılaştırması*. SETA, İstanbul. Web: file:///D:/TR'de%20Anayasalar%20ve%20Demokrasi/YeniCumhurbaskanlik-AnayasaMetniUzerindeKarsilastirma.pdf, E.T.: 13.02.2017.
- Soysal, Mümtaz (1993), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 10. Baskı. Gerçek Yay., Ankara.
- Tosun, Gülgün E. ve Tosun, Tanju (1999), *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı: Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*. Alfa Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Tunç, Hasan ve Yavuz, Bülent (2009), “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, *TBB Dergisi*, Sayı 81, s. 1-39.
- Yazıcı, Serap (2011), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, 2. Baskı. Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Yazıcı, Serap (2005), “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, içinde *Başkanlık Sistemi*, yayına hazırlayan T. Ergül, s. 125-142. Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara.