

**ADALET VE KALKINMA PARTİSİ'NİN 'BAŞKANLIK SİSTEMİ' ÖNERİSİ ÜZERİNE
DEĞERLENDİRME**

DOÇ. DR. FARUK ATAAY

ADRES: AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ
ANTALYA

TEL: 0 537 346 44 20

E-POSTA: fataay@yahoo.com

ADALET VE KALKINMA PARTİSİ'NİN 'BAŞKANLIK SİSTEMİ' ÖNERİSİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

AN EVALUATION ON JUSTICE AND DEVELOPMENT PARTY'S PROPOSAL OF THE
PRESIDENTIAL SYSTEM

DOÇ. DR. FARUK ATAAY¹

Özet

Bu çalışmada, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tarafından hazırlanan başkanlık sistemi önerisi ele alınmaktadır. Çalışmada, öncelikle, taslağın temel siyasal kurumlar konusunda getirdiği temel düzenlemeler incelenmektedir. Bu çerçevede, taslağın iç mantığı sergilenerek, nasıl bir siyasal rejim öngördüğü ortaya konmaktadır.

Kamuoyundaki tartışmalarda, AKP taslağı, başkanlık sisteminin ideal tipi sayılan ABD başkanlık sisteminden önemli farklılıklara sahip bulunduğu için eleştiriye uğramıştır. Bu nedenle, taslağın ABD başkanlık sistemi ile karşılaştırılması önem kazandığından, ABD örneği ile karşılaştırılmalı olarak incelenmektedir.

Çalışmada üzerinde durulan bir başka başlık, başkanlık sisteminin meşrulaştırılma biçimleri ve üzerine yürütülen tartışmalar olmuştur. Bu çerçevede, özellikle, parlamenter sistem ve başkanlık sisteminin yönetilebilirlik ve sürdürülebilirlik açısından karşılaştırılması önem taşımaktadır. Bir başka önemli başlık, bu iki sistemin olası kriz potansiyelleri ve krizlerle başa çıkma kapasiteleri olmaktadır.

AKP taslağı, temel siyasal kurumlar arasında Başkan'a ağırlık tanımaktadır. Nitekim, taslağa yönelik en temel eleştiriler, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edildiği ve yürütmenin yasama ve yargıya hakimiyet kurduğudur. Bu durumun otoriterizm tehlikesini beslediği kaygıları dile getirilmektedir. Bu nedenle, taslağa yönelik otoriterizm tartışmaları üzerinde de durulmaktadır.

Anahtar Sözcükler: başkanlık sistemi, parlamenter sistem, anayasa, demokrasi, otoriterizm

¹ Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi. Yazar ve eserleri konusunda bilgi için bkz. <https://akdeniz.academia.edu/FarukAtaay>

Abstract

This study aims at analyzing the proposal of the presidential system suggested by the Justice and Development Party (AKP) for Turkey. At the first step, the basic regulations that the proposal targeted to impose on the political institutions will be discussed. In this context, displaying the inner logic of the proposal will show us what kind of political regime is targeted.

The proposal of AKP has been criticized due to its crucial differences from the ideal type of presidential system, namely American model. For this reason, this paper, will handle a comparison between the American model of presidential system and the one contained in the AKP's proposal.

Another important point, that this study will emphasize, is how the presidential system is argued and legitimized in the public discussion. In order to legitimize presidentialism, it has been compared with the parliamentarism in the perspectives of manageability and sustainability. Besides, the potentiality of both systems to create crisis and to cope with them has been discussed.

As a result, we could say that, AKP's proposal gives priority to the president against all other political institutions like legislative and judicial organs. Though, the principal criticism is that the proposal ignores the important doctrine of democracy, the separation of powers and could result with the domination of one organ on others also give rise to questions about authoritarianism.

Keywords: Presidential system, parliamentarism, democracy, authoritarianism, the proposal on the constitutional amendment.

Giriş

Türkiye'de 1990'lı yıllarda önce Sekizinci Cumhurbaşkanı Turgut Özal, daha sonra da Dokuzuncu Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından tartışma gündemine getirilen başkanlık sistemine geçme önerisi, hem somut bir içeriğe kavuşturulamamış, hem de pek fazla taraftar bulamadığı için bir süre sonra sönümlenmişti. Ancak, başkanlık sistemini daha büyük bir istekle gündeme getiren ve somut bir anayasa değişikliği taslağı hazırlatan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) lideri Recep Tayyip Erdoğan oldu. Erdoğan'ın isteğiyle hazırlanan

anayasa değişikliği taslağı Kasım 2012’de Meclis Anayasa Uzlaşma Komisyonu’na sunularak tartışma gündemine sokuldu².

Bu çalışmada, AKP tarafından önerilen başkanlık sistemi taslağı değerlendirilecektir. Çalışmanın birinci bölümünde, anayasa değişikliği önerisinde, siyasal kurumlar ve kurumlar arası ilişkiler konusunda öngörülen düzenlemeler ortaya konacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde, AKP taslağı, başkanlık sisteminin ideal tipi sayılan ABD örneğiyle karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, AKP taslağının önerdiği siyasal rejim kendi iç bütünlüğü ve iç mantığı açısından tartışılacaktır. Çalışmanın dördüncü bölümünde, AKP taslağının meşrulaştırılmasında öne çıkan temel görüşler değerlendirilecektir. Çalışmanın beşinci bölümünde de, taslağa yönelik otoriterizm eleştirileri üzerinde durulacaktır.

1. AKP Önerisinde Siyasal Kurumlar ve Kurumlar Arası İlişkiler

AKP’nin önerdiği yeni anayasa taslağında siyasal kurumların oluşumuna bakıldığında, yasama organı ile yürütme organının farklı seçimlerle seçilmesi ve yürütmenin yasama organına karşı sorumlu tutulmaması bakımından başkanlık sisteminin en temel özelliklerini taşıdığı görülmektedir. Taslakta, yürütme yetkisi Başkan’da, yasama yetkisi TBMM’de, yargı yetkisi de yargı kurumlarında toplanmaktadır. Bununla birlikte, AKP taslağının başkanlık sisteminin ideal tipi sayılan ABD örneğinden bazı önemli farklılıkları olduğu dikkat çekmektedir. Aşağıda, AKP taslağında, temel siyasal kurumlar ve bunlar arasındaki ilişkilerin nasıl kurgulandığı ortaya konacaktır.

AKP taslağının en önemli özelliğinin, yürütme yetkisini kullanan Başkan’a sistem içinde büyük bir ağırlık verilmesi olduğu görülmektedir. Taslağa göre, Başkan beş yıllığına halk oylaması ile seçilir. Bir kişi en fazla iki defa Başkan seçilebilir. Başkanlığa aday olabilmek için, son genel seçimde en az yüzde 5 oy almış siyasi partiler ya da 100 bin vatandaş tarafından aday gösterilmek gerekmektedir. Başkanlık seçimi, mevcut Başkan’ın görev süresinin dolmasından önceki 60 gün içinde yapılır. Başkanlık makamının ölüm vb. nedenlerle boşalması durumunda ise, makamın boşalmasından itibaren 60 gün içinde seçimin tamamlanması öngörülmektedir.

² Taslağın tam metni için bkz.

http://www.academia.edu/3875518/AKP_BASKANLIK_SISTEMI_ONERISI_-_Tam_Metin

Başkan'ın seçimi, halk oylamasında kullanılan geçerli oyların salt çoğunluğuyla olacaktır. Bunun için, ilk oylamada hiçbir adayın salt çoğunluğu sağlayamaması durumunda, iki hafta sonra yapılacak ikinci tur oylamaya sadece ilk turda ilk iki sırada yer alan adayların girmesi ve bu oylamada salt çoğunluğu sağlayan adayın Başkan seçilmesi öngörülmektedir.

Taslak, Başkan'la birlikte bir de Başkan Yardımcısı seçilmesini öngörmektedir. Başkan adaylarının oy pusulasında bir de Başkan Yardımcısı adayı yer alacak, Başkan Yardımcısı Başkan'la birlikte seçilecektir. Başkan Yardımcısı, Başkan'ın hastalık ya da yurtdışı seyahati gibi nedenlerle görevini geçici olarak bıraktığı durumlarda ona vekalet edecektir. Başkan'ın ölüm vb. nedenlerle makamını boşalttığı durumlarda ise, seçime kadar olan sürede Başkanlık görevini yerine getirecektir.

Başkan'ın sistem içindeki konumuna bakıldığında, hem devletin hem de yürütmenin başı olarak konumlandırıldığı görülmektedir. Başkan, bir yandan yürütmenin başı sıfatıyla iç ve dış siyaseti yürütürken, bir yandan da Devlet Başkanı sıfatıyla devleti ve milletin birliğini temsil eder ve Anayasa'nın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Böylece, mevcut parlamenter sistemde iki başlı yürütme çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Başbakan'a verilen görevler, taslakta Başkan'da birleştirilmektedir. Başkan'ın yetkilerine bakıldığında, Başkan'ın yasamaya, yürütmeye ve yargı organlarına ilişkin önemli görev ve yetkilerle donatıldığı görülmektedir.

Başkan'ın yürütmeye ilişkin yetkileri arasında yer alan, bakanları atamak ve görevden almak, kamu yöneticilerini atamak ve görevden almak, YÖK üyelerinin yarısını ve üniversite rektörlerini seçmek, yabancı devletlere temsilci göndermek yetkilerini tek başına kullanabilmesi öngörülmektedir. Bunun için Meclis'in ya da herhangi bir organın onayına gerek görülmemiştir.

Bakanlar, Başkan tarafından atanırlar ve yine Başkan tarafından görevden alınabilirler. Her bakan Başkan'a karşı sorumludur. Bakanlar Meclis dışından seçilirler. Milletvekilleri ve yedek milletvekilleri bakan olamazlar. Taslakta Başkan'a verilen önemli bir yetki, bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarının da Başkanlık kararnamesiyle düzenlenmesidir. Böylece, Başkan'ın yürütme organlarını tek başına düzenleyebilmesi ve bunun için hiçbir organın onayına ihtiyaç duymaması sağlanmış olmaktadır.

Taslakta Başkan'a verilen bir başka önemli yetki, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etme yetkisidir. Başkan, olağanüstü hal kararnamesi ve sıkıyönetim kararnamesi çıkartma yetkisiyle de donatılmıştır. Ancak, gerek sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilanında, gerekse

sıkıyönetim kararnamesi ve olağanüstü hal kararnamesi çıkartılmasında Meclis onayı öngörülmemiştir.

AKP'nin başkanlık sistemi taslağının yasama organı açısından temel özelliği, yasama yetkisinin 550 milletvekilinden oluşan TBMM'ye verilmesidir. Taslağın getirdiği önemli bir yenilik, yedek milletvekilliğinin ihdas edilmesidir. Böylece, boşalan milletvekillikleri için ara seçim yapılması uygulaması da kalkmış olacaktır. Buna göre, siyasi partiler genel seçimlerde her seçim çevresinde seçilecek milletvekili sayısının 1/3'ü kadar yedek milletvekili adayı gösterecektir. Milletvekilliğinin boşalması durumunda, partilerin seçimdeki aday listesindeki sıraya göre, öncelikle seçilemeyen adaylar, daha sonra da yedek adaylar milletvekili olacaktır.

TBMM seçimleri Başkanlık seçimi ile aynı gün yapılacaktır. Seçimleri Yüksek Seçim Kurulu (YSK) yürütecek, seçim sonuçlarına ilişkin itirazları da YSK karara bağlayacaktır.

Başkan'ın yasamaya ilişkin görev ve yetkileri arasında, Meclis'in kabul ettiği yasaları onaylamak ya da yeniden görüşülmek üzere geri gönderebilmek, yasaların Anayasa'ya şekil ya da esastan aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açabilmek, yasaların yürürlükten kaldırılması için halkoylamasına sunabilmek (yılda sadece bir kez olabilir), Anayasa değişikliklerini gerekli gördüğü durumda halkoyuna sunabilmek bulunmaktadır. Taslak, ayrıca, Başkan'a gerekli gördüğü durumlarda "Başkanlık kararnamesi" çıkartma yetkisi vermektedir. "Başkanlık kararnameleri" mevcut Anayasa'daki "kanun hükmünde kararnamelere" benzemekle beraber, önemli farklılıklar bulunmaktadır. Taslağa göre, Başkan, ihtiyaç duyduğu durumlarda, o konuyla ilgili "uygulanabilir açık yasal hüküm bulunmaması" halinde, Başkanlık kararnamesi çıkartabilecektir. Taslak, Başkanlık kararnameleri çıkartılabilmesi için Meclis'in Başkan'a yetki vermesine gerek görmediği gibi, Meclis'in Başkanlık kararnamelerini öncelikli olarak gündemine alarak yasalaştırması gibi bir usûl de benimsememiştir. Bu konuda iki kayıt düşünülmüştür. İlk olarak, yasalarla Başkanlık kararnamelerinde aynı konuda farklı hükümler bulunması durumunda yasalar uygulanacaktır. Taslakta, ikinci olarak, Meclis'e, Başkanlık kararnamelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilme yetkisi yanı sıra, Başkanlık kararnamelerinin kaldırılması için halkoylamasına gidebilme yetkisi de tanınmıştır. Ancak, Meclis, Başkanlık kararnameleri hakkında sadece yılda bir defa halkoylaması kararı alabilir. Bunun için Meclis'in üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alması gerekmektedir.

Taslağa, yasama-yürütme ilişkileri açısından bakıldığında, Başkan'a Meclis karşısında önemli bir ağırlık verildiği görülmektedir. Bunun en önemli boyutlarından biri, Meclis'in kabul ettiği yasaların Başkan tarafından bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi

durumunda, Meclis'in ancak 3/5 çoğunlukla aynen kabul etmesi durumunda Başkan'ın yasayı yayınlamak zorunda olması öngörülmektedir. Bu 3/5 oranı, Başkan'ın istemediği yasaların Meclis'ten geçmesini oldukça güçleştirmekte, böylece Başkan'ı Meclis'e karşı güçlendirmektedir.

Taslakta, yasama-yürütme ilişkileri açısından kritik bir başka düzenleme, Başkan ile Meclis arasında bir kriz çıktığı durumda erken seçime gidilerek krizin aşılması olanağının getirilmiş olmasıdır. Bu doğrultuda, hem TBMM hem de Başkan, erken seçime gitmek yoluyla Başkanlık seçimi ile Meclis seçiminin birlikte yenilenmesine karar verme yetkisine sahip olacaktır.

Yasama-yürütme ilişkileri açısından bir diğer başlık, Meclis'in yürütme üzerindeki denetim yetkileri konusudur. Taslak, Meclis'in bilgi edinme ve denetim yöntemi olarak yalnızca "meclis araştırması" yöntemini düzenlemektedir. Bundan başka, ABD'deki "impeachment"a benzer şekilde, Başkan hakkında göreviyle ilgili ya da kişisel bir suç iddiası nedeniyle "soruşturma" açılabilir. Ancak, ABD'de bütün federal yetkililer *impeachment*'in kapsamındayken, AKP taslağı yalnızca Başkan hakkında soruşturma açılabilmesine imkan tanımaktadır. Ayrıca, soruşturma açılması ve ceza verilmesi de daha yüksek çoğunluk gerektirmektedir.

Taslağa göre, TBMM üye tam sayısının 2/3'ünün vereceği önerge ile Başkan hakkında soruşturma açılabilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi durumunda, Meclisteki partilerin sandalye sayıları oranınca üye verecekleri onbeş kişilik bir komisyon kurularak soruşturma yapılır ve hazırlanan rapor Meclis'te görüşülür. Başkan'ın Yüce Divan'a sevki için yapılan gizli oylamada Meclis üye tam sayısının 3/4'ünün oyu gerekir. Yüce Divan'ın Başkan'ı mahkum etmesi durumunda görevi sona erer.

Taslağın yargı ile ilgili düzenlemelerine bakıldığında, Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) sistemde en önemli kurumlardan biri olarak yer almaktadır. Yirmiiki üyeden oluşan kurulun, başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı da doğal üyedir. Kurul, Hakimler Dairesi, Savcılar Dairesi ve Disiplin Dairesi olmak üzere üç daire biçiminde çalışacaktır. Kurulun yedi üyesi Başkan tarafından, yedi üyesi de TBMM tarafından 2/3 çoğunlukla, bu çoğunluğun sağlanamaması durumunda ise üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçilir. Kalan altı üyenin üçü alt derece hakimleri, üçü de alt derece savcılarınca seçilir. Diğer taraftan, Teftiş Kurulu Başkanı ve müfettişler de Kurul Başkanı (Adalet Bakanı) tarafından atanır.

Taslağa göre, Anayasa Mahkemesi'nin, sekizi Başkan, dokuzu da TBMM tarafından seçilen onyediden oluşması öngörülmektedir. TBMM, Anayasa Mahkemesi üyelerini seçerken, ilk turda 2/3 çoğunluk aranacak, bu çoğunluğa ulaşamaması durumunda ikinci turda üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçim yapılacaktır. Anayasa Mahkemesi üyeleri dokuz yıllığına ve bir kez seçilebileceklerdir.

Anayasa Mahkemesi'nin temel görevleri arasında, yasaların, Başkanlık kararnamelerinin ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) kapsamındaki insan hakları ihlalleri ile ilgili bireysel başvuruların incelenmesi, siyasi partilerle ilgili davalar ile Yüce Divan görevi yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi'nde dava açma yetkisi yalnızca Başkan'a ve 110 milletvekiline tanınmıştır. Bu düzenleme, Anayasa Mahkemesi'nde dava açmayı zorlaştırabilecektir.

Anayasa Mahkemesi ile ilgili dikkat çeken düzenlemelerden biri, Anayasa değişikliklerinin şekil ya da esas bakımından hiçbir surette denetlenemeyeceğinin kayıt altına alınmış olmasıdır. Böylece, Anayasa değişikliklerine ilişkin şekil yönünden yapılacak itirazların bile görüşülmesi engellenmiş olmaktadır. Bir başka dikkat çeken düzenleme, siyasi parti davalarında ceza verilebilmesi için üye tam sayısının 2/3'ünün oyunun gerekmesidir. Bu düzenleme de, siyasi partilere ceza vermeyi güçleştirmektedir. Taslağın dikkat çeken bir diğer düzenlemesi, Anayasa Mahkemesi kararlarının ancak gerekçeli olarak *Resmi Gazete*'de yayınlanmasıyla geçerlilik kazanmasıdır. Bu düzenlemeler, AKP'nin Anayasa Mahkemesi'nin geçmişteki bazı karar ve uygulamalarına ilişkin itirazlarının kayıt altına alınması anlamı taşımaktadır.

Taslağın yargıya ilişkin bir başka önemli yeniliği, adli yargı-idari yargı ayrımını ortadan kaldırarak, Yargıtay ve Danıştay'ı Temyiz Mahkemesi adıyla kurulan yeni üst mahkeme içinde eritmesidir. Temyiz Mahkemesi'nin üyelerinin 3/4'ü Hakimler ve Savcılar Kurulu, 1/4'ü de Başkan tarafından dokuz yıllığına seçilirler.

2. AKP Önerisinin ABD Örneğinden Farklılıkları

AKP tarafından önerilen başkanlık sistemi taslağı konusunda yapılan tartışmalarda dile getirilen en temel eleştirilerden biri, başkanlık sisteminin ideal tipi sayılan ABD örneğinden oldukça önemli farklılıkların bulunması olmuştur. Nitekim, taslağı hazırlayan komisyon üyelerinden Prof. Dr. Burhan Kuzu da bu durumu kabul etmiştir. Kuzu, ABD başkanlık sisteminden farklı bir model önermelerinin gerekçelerini açıklarken, ABD

Başkanı'nın kararname çıkartma yetkisi bulunmaması nedeniyle tıkanıklıklar yaşandığını, Başkan'ın istediği yasaları çıkartmakta ve bütçesini geçirmekte sıkıntıya düştüğünü belirtmiştir. Bu nedenle, AKP önerisinde ABD modelinden farklı düzenlemelere yer verildiğini dile getiren Kuzu, bu öneriyi "Türk tipi başkanlık sistemi" olarak adlandırırken, bu modelin bazı Latin Amerika ülkelerinde uygulanan modele daha yakın olduğunu da kabul etmiştir (Kuzu, 2012c). Kuzu, ayrıca, ABD'de uygulanan federal sisteme de sıcak bakılmadığını belirterek, üniter yapıyı korurken yerel yönetimleri güçlendiren bir model istediklerini söylemiştir (Kuzu, 2012a).

AKP'nin önerdiği sistem, kamuoyundaki tartışmalarda, ABD başkanlık sistemine göre önemli farklılıklar taşıması nedeniyle eleştiriye uğramıştır. Prof. Dr. Ergun Özbudun, AKP örneği ile ABD sistemini karşılaştırırken, temel farklılığın, ABD'nin sert kuvvetler ayrılığına dayanan, denge-fren mekanizmalarıyla iktidarı sınırlamayı amaçlayan, önceliği birey hak ve özgürlüklerine veren bir siyasal kültüre dayanmasına karşılık, AKP önerisinin iktidar yoğunlaşmasına yol açacak nitelikte olduğunu savunmuştur. AKP önerisinin bazı Latin Amerika örneklerinde görülen "süper başkanlık sistemi"ne benzediğini belirten Özbudun, bu modelin ülkedeki demokrasiyi daha da geriye götürerek, yarı-demokratik bir sisteme yol açabileceğini ileri sürmüştür (Özbudun, 2013b).

Taha Akyol da, ABD'de kuvvetler ayrılığı ve denge-fren mekanizmalarının bulunmasına karşın, AKP taslağında Başkan'ı en güçlü konuma getirmek için her türlü önlemin alındığını ve denge-fren sisteminin öngörülmediğini belirtmiştir (Akyol, 2012b, 2012c).

ABD tipi başkanlık sistemini olumlayan gazeteci-yazar İsmet Berkan'ın eleştirileri de bu kapsamda ele alınabilir. Berkan, Türkiye'nin mevcut parlamenter sistem uygulamasını, yürütmenin yasama ve yargıya hakimiyet kurması ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin işlememesi nedeniyle eleştirirken, ABD tipi başkanlık sistemini savunarak, bu model sayesinde kuvvetler ayrılığı ve denge-fren mekanizmalarının işletilebileceğini ileri sürmektedir. Ancak, AKP'nin taslağının ABD'deki başkanlık sisteminden oldukça önemli farklılıklar içerdiğine dikkat çeken Berkan, AKP önerisinin, Başkan'a aşırı güç verdiğini, "kuvvetler ayrılığı" yerine "kuvvetler birliği"ni getirdiğini ve denge-fren mekanizmalarının işlemlerini engellediğini belirtmiştir (Berkan, 2012a, 2012b, 2012c).

Görüldüğü üzere, kamuoyunda yapılan tartışmalarda AKP'nin başkanlık sistemi taslağı sıklıkla ABD başkanlık sistemi ile karşılaştırılmakta ve eleştirilmektedir. Bu nedenle, AKP'nin taslağının ABD modeliyle karşılaştırmalı olarak incelenmesi önem kazanmaktadır.

AKP önerisiyle ABD sistemi karşılaştırılırken dikkat çeken ilk nokta, ABD başkanlık sisteminde Parlamento'nun (Kongre) Başkan'dan bağımsız olmasına büyük önem veriliyor olmasıdır (Ulusoy, 2011). Yasama ile yürütme erklerinin birbirinden bağımsızlığına dayanan bu "sert kuvvetler ayrılığı" ilkesinin temin edilebilmesi için, Parlamento seçimleri ile Başkanlık seçimleri ayrı ayrı yapılır. Ayrıca, görev ve seçim süreleri de farklılaştırılarak, Temsilciler Meclisi'nin 2 yıl, Başkan'ın 4 yıl, Senato'nun 6 yıl görev süresinin olması, Senato'nun 2 yıllık aralarla yapılan seçimlerle 1/3'ünün yenilenmesi gibi önlemler alınmıştır. Böylece, Başkan'ın Parlamento üzerinde etkili olabilmesi engellenmeye çalışılmıştır (Sartori, 1997: 230-232; Polatoğlu, 2013: 4; Akyol, 2012b, 2012c).

Başkan'ın Kongre üzerinde etkili olma kanallarından bir başkası "siyasal parti" kanalı olabileceği için, parti sistemi de Parlamento'nun Başkan'dan bağımsızlığını sağlamaya yönelik olarak düzenlenmiştir. Partilerin ideolojik olarak katı olmamaları, parti içi demokrasinin güçlü, parti disiplininin ise zayıf olması, Başkan'ın parlamenterler üzerinde partisi aracılığıyla kontrol kurmasını zorlaştıran etmenlerdir. Ayrıca, Başkan adaylarının ve Kongre adaylarının önseçimle belirlenmesi ve parlamento seçiminin dar bölge çoğunluk sistemiyle yapılması gibi önlemler de, parlamenterlerin partiden çok seçim bölgesine ve seçmen kitlesine dayanması sonucunu doğurmaktadır (Polatoğlu, 2013: 8; Ulusoy, 2011; Küçük, 2012).

ABD başkanlık sisteminde, Parlamento'nun Başkan'dan bağımsız olması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlanması ve böylece iktidarın sınırlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte, Parlamento'nun Başkan'dan bağımsız olması ilkesi, Başkan ile Parlamento çoğunluğunun farklı partilerde olması durumunda bir başka önemli sorunu gündeme getirebilmektedir. Bu durumda, Başkan, ihtiyaç duyduğu yasaları çıkartmak ve bütçesini Kongre'den geçirebilmek için diğer partilerin desteğine ihtiyaç duyabilmektedir. Üstelik bu durum ABD'de sıklıkla yaşanmaktadır (Sartori, 1997: 119; Özbudun, 2013c; Çohaz, 2013). Böylesi bir durumda, Başkan'ın aradığı desteği bulabilmesi, büyük ölçüde, siyasal partilerin ideolojik olarak katı olmamaları, partilerde uzlaşma kültürünün yerleşmiş olması, parti disiplininin zayıf olması, milletvekillerinin dar bölge çoğunluk sistemiyle seçilmesi, siyasal parti adaylarının önseçimle belirlenmesi gibi kurallar sayesinde mümkün olabilmektedir (Sartori, 1997: 120; Erdoğan, 2013: 545, Alkan, 2013: 780-781; Bezci, 2005: 88).

Prof. Dr. Özbudun'a göre, Türkiye'deki yerleşik siyasal kültür ile ABD'nin siyasal kültürü arasında önemli farklar bulunmaktadır. Türkiye gibi bölünmüş ve kutuplaşmış,

uzlaşma kültürünün zayıf olduğu, ideolojik ve katı disiplinli partilerden oluşan bir sistemde, Başkan ile Parlamento çoğunluğunun farklı partilerin eline geçmesi durumunda kriz çıkması olasılığı oldukça yüksektir (Özbudun, 2011, 2013c; Gözler, 2000; Erdoğan, 2013: 545; Özdalga, 2013; Ülsever, 2011). Dolayısıyla, ABD'dekine benzer bir sert kuvvetler ayrılığı ilkesini Türkiye'de işletmek pek kolay olmayacaktır.

Nitekim, AKP tarafından hazırlanan başkanlık sistemi taslağında, yasamanın yürütmeden bağımsızlığını sağlamaya yönelik bu kuralların hiçbirine yer verilmemiştir. Tersine, Parlamento seçimleri ile Başkanlık seçimlerinin aynı tarihte yapılması öngörülmüştür.

AKP taslağını bu açıdan eleştiren Prof. Dr. Levent Köker'e göre, bu düzenleme, disiplinli siyasal parti yapılanması kanalıyla yasama ve yürütmenin aynı partinin egemenliğine girmesine yol açabilecektir. Köker, bu durumun başkanlık sisteminin en temel ilkelerinden biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğunu vurgulamıştır (Köker, 2012a; Berkan, 2012b; Tezkan, 2012).

ABD başkanlık sistemi ile AKP taslağı arasındaki ikinci önemli farklılık, ABD'de gerek Başkanlık seçiminin gerekse Parlamento seçimlerinin öne alınarak erken seçime gidilmesine olanak sağlayan bir düzenlemeye yer verilmemiş olmasına karşılık, AKP taslağında, hem Meclis'e hem de Başkan'a, Parlamento ve Başkanlık seçimlerini birlikte yenileme olanağının tanınmış olmasıdır. Taslak, Başkan ile Parlamento çoğunluğunun farklı partilerde olması nedeniyle doğabilecek uyumsuzlukların siyasi tıkanıklığa dönüşmesi durumunda, erken seçime gidilmesini kolaylaştırarak çözüm üretmeyi öngörmektedir. Taslak erken seçim kararının, hem Başkan, hem de Meclis tarafından alınabilmesine imkan tanımaktadır. Ancak, erken seçim kararını kim alırsa alsın, Başkanlık seçimiyle Meclis seçiminin aynı gün birlikte yapılması öngörülmektedir. Taslağın bu düzenlemesini eleştiren Prof. Dr. Özbudun, bu durumun ABD'de değil bazı Latin Amerika ülkelerinde görülebildiğini belirterek, bu kuralın olası siyasal krizlere karşı bir çözüm olarak düşünülmeyle birlikte, başkanlık sistemi mantığına tamamen ters bir düzenleme olduğunu savunmuştur (Özbudun, 2012, 2013c; Sartori, 1997: 113-115; Linz, 1995: 143-160).

AKP taslağı ile ABD sistemi arasındaki üçüncü önemli farklılık, AKP taslağında Başkan'a Başkanlık kararnamesi çıkartma yetkisi verilmesidir. Prof. Dr. Özbudun bu durumu, bazı Latin Amerika ülkelerinde görülen, Başkan'ın kararname çıkartarak Parlamento'yu bypass etmesi sonucunda ortaya çıkan "decretismo" olgusuna benzetmiştir. Özbudun'a göre, Başkan'a kararname çıkartma yetkisinin verilmesi, Başkanlık sistemini yozlaştıran, Başkan ile

Parlamento'yu çatışmaya sokan ve anayasal krizlere yol açan bir eğilimdir (Özbudun, 2012, 2013c; Köker, 2012b; Erdoğan, 2013: 546; Sartori, 1997: 212-214).

Dördüncü temel farklılık, AKP taslağında Başkan'a bakanları, kamu görevlilerini, büyükelçileri, yüksek yargı mensuplarını tek başına atama yetkisi verilmesidir. Oysa, ABD'de Başkan'ın bu atamalarda Senato'nun onayını alması zorunluluğu bulunmaktadır. Nitekim, Senato atama işlerine büyük önem vermekte, Başkan tarafından önerilen isimleri incelemeye almakta ve mülakat yapmakta, böylece atamaların en isabetli şekilde yapılmasını sağlamak için titiz bir incelemeden geçirmektedir. Atamalarda Senato onayı alınması zorunluluğu, atamaların daha isabetli şekilde yapılması açısından gerekli bulunmaktadır (Polatoğlu, 2013: 5-6; Özbudun, 2012; Akyol, 2012b, 2012c; Eroğul, 1997: 85)

AKP taslağının beşinci farklılığı, ABD'de federal sistem ve güçlü yerel yönetimler bulunurken, Türkiye'de mevcut üniter sistem konusunda bir değişiklik öngörülmemiş olmasıdır. Özbudun, ABD'de federal sistem ve güçlü yerel yönetimler nedeniyle, iktidarın paylaşıldığına ve denge-fren mekanizmalarının işlediğine dikkat çekmiştir. Oysa, üniter sistemle yönetilen Türkiye'de oldukça merkeziyetçi bir devlet örgütlenmesi bulunmakta, bu da iktidarın yoğunlaşmasını arttıran bir etmen olmaktadır (Özbudun, 2011). Levent Köker ise, Türkiye'de başkanlık sistemiyle birlikte adem-i merkeziyetçi bir yapılanmaya gidilmesi gerektiğini savunmuştur. Model olarak da, İtalya, İspanya gibi seçilmiş bölge yönetimlerine ve bölge parlamentolarına geniş yetkiler tanınan bir sistemi (federalizme yakınlaşan bir "bölgeci devlet modeli") önermiştir (Köker, 2012a).

Altıncı farklılık, ABD'de Parlamento'nun iki meclisli olmasına karşılık AKP önerisinde tek meclise yer verilmiş olmasıdır. ABD'de Kongre'nin iki meclisli olması, yasa yapma sürecinin daha müzakereci bir tarzda yürütmesine hizmet etmektedir (Eroğul, 1997: 70-86). Diğer yandan, ikinci meclis azınlıktaki grupların ve küçük eyaletlerin temsiline olanak tanıyarak, çoğunluk hakimiyetini sınırlayacak ve çoğulculuğu güçlendirecektir (Köker, 2012a; Erdoğan, 2013: 545; Lijphart, 1996). Dolayısıyla, AKP taslağında ikinci meclise yer verilmemesi önemli bir eksiklik oluşturmaktadır (Bumin, 2012).

3. AKP Taslağının İç Mantiğı

AKP tarafından hazırlanan başkanlık sistemi taslağının, ABD başkanlık sistemiyle karşılaştırmalı olarak incelenmesi önemli yararlar sağlamaktadır. Ancak, bununla yetinilmeyip, AKP taslağının iç mantığının ortaya çıkartılması da gerekmektedir. Çalışmanın

bu bölümünde, taslağın nasıl bir siyasal rejim öngördüğü ele alınacaktır. Bu incelemede, öncelikle, yürütme-yasama ilişkileri ve yürütme-yargı ilişkilerine odaklanılacaktır.

Yürütme ile yasama ilişkileri açısından ilk dikkat çeken nokta, Meclis seçimleri ile Başkanlık seçimlerinin birlikte yapılmasının öngörülmüş olmasıdır. Bu düzenleme, kamuoyunda yapılan tartışmalarda da, Başkan'ın, partisinin Meclis grubu üzerindeki denetimini sürdürmeye yönelik bir düzenleme olarak görülmüştür (Köker, 2012a; Berkan, 2012b; Tezkan, 2012). Dolayısıyla, seçimi kazanarak Başkan olan kişinin, aynı zamanda, partisinin Meclis grubu aracılığıyla yasama organında da hakimiyete sahip olmasının amaçlanmakta olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından en çok eleştiri alan noktalardan biridir. Zira, Başkan'ın partisi aracılığıyla Meclis'i de denetleyebilmesi, kuvvetler ayrılığı ilkesini işlemez kılan, iktidar yoğunlaşmasına yol açan ve çoğunluk tahakkümüne kapı aralayan bir düzenleme olarak görülmektedir (Polataoğlu, 2013: 12; Akyol, 2012b, 2012c). Nitekim, AKP taslağında, ABD başkanlık sisteminde bu durumu engellemek için konan kuralların hiçbirine yer verilmemiştir. Bu durumda, Başkan'ın partisi ve partisinin meclis grubu üzerinde tam bir hakimiyet kurmasını engelleyecek hiçbir önlem alınmamış olmaktadır. Böylece, Başkan'ın aynı zamanda Meclis'i de kontrol etmesiyle ortaya çıkacak iktidar yoğunlaşmasının "çoğunluk tahakkümü"ne kapı aralayacağı söylenebilir (Köker, 2012a; Ergil, 2013: 379-380; Tanör, 1997: 70-75).

Bununla birlikte, AKP taslağında, Başkanlık seçimi ile Meclis seçiminin birlikte yapılmasının öngörülmesi, Başkan seçilen kişinin partisinin Meclis'te çoğunluğu sağlamasını garanti etmemektedir. Eğer, Başkan seçilen kişinin partisi Meclis'te çoğunluğu sağlayamazsa ve Meclis'teki diğer parti grupları Başkan karşısında birlikte hareket ederek bir muhalefet bloku oluştururlarsa, bu durumda Başkan ile Meclis arasında çatışma çıkması olasılığı gündeme gelebilecektir.

AKP taslağına bakıldığında, aslında bu olasılık göz önünde bulundurularak pek çok önlem alındığı, Başkan'ı Meclis karşısında güçlendirmek için ABD başkanlık sisteminde bulunmayan (ve bu nedenle de başkanlık sistemiyle bağdaşmaz bulunup eleştirilen) pek çok yetki verildiği görülmektedir. Bu kapsamda, ilk olarak Başkan'ın yürütmeye ilişkin atama yetkileri sayılabilir. Bakanları ve kamu yöneticilerini, yurtdışı temsilcilerini, YÖK üyelerinin yarısını ve üniversite rektörlerini atama yetkisi Başkan'a verilmiştir. ABD'de Senato onayına tabi kılınan bu atama yetkilerinin, AKP taslağında Başkan tarafından tek başına yapılabilmesi öngörülmüştür.

AKP taslağında yasama-yürütme ilişkilerine ilişkin pek çok düzenleme de, Başkan ile Meclis çoğunluğunun farklı partilerde olması durumunda, Başkan'ı Meclis'e karşı üstün kılmak üzere kurgulanmış görünmektedir. Bu çerçevede, Başkan'ın yasa yapma sürecine ilişkin yetkileri ele alınabilir. Başkan, Meclis'çe kabul edilen herhangi bir yasayı benimsemediği durumda, tekrar görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderebilir. Bu durumda, Meclis'in yasada ısrar edebilmesi için, üye tamsayısının 3/5 çoğunluğuyla tekrar kabul etmesi gerekecektir. Dolayısıyla, Başkan'ın istemediği bir yasanın kabul edilmesi iyice zorlaşmaktadır (Akyol, 2012b, 2012c). Meclis'in Başkan tarafından geri gönderilen yasa tasarısını 3/5 çoğunlukla yeniden kabul etmesi durumunda ise, Başkan, Meclis'in kabul ettiği yasanın Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açabilecek ya da yasayı halkoyuna sunabilecektir.

Başkan ile Meclis çoğunluğu arasında çatışma durumunda bir başka olasılık, Başkan'ın istediği bir yasanın Meclis tarafından çıkartılmaması durumudur. Böylesi durumlar için, Başkan'a "başkanlık kararnamesi" çıkartma yetkisi verilmiştir. Başkan, hakkında "uygulanabilir açık yasal hüküm bulunmayan" konularda "başkanlık kararnamesi" çıkartabilecektir. Üstelik, "başkanlık kararnameleri" için, mevcut Anayasa'da "kanun hükmünde kararnameler" için öngörülen düzenlemelerin (Meclis'in yetki kanunu ile Başkan'a kararname çıkartması için yetki vermesi, yetki kanununda kararnamenin amaç, kapsam, süre gibi sınırlarının belirlenmesi, Meclis'in başkanlık kararnamelerini öncelikle görüşerek yasalaştırması vb.) hiçbirine yer verilmemiştir. AKP taslağının Başkan'a verdiği başkanlık kararnamesi çıkartma yetkisi pek çok uzman tarafından "yasama yetkisinin gaspı" sayılarak eleştirilmiştir (Özbudun, 2012; 2013c; Köker, 2012b; Teziç, 2013: 371; Erdoğan, 2013: 546; Akçalı, 2013: 407; Gözler, 2000). Meclis'in bu durum karşısında başvurabileceği birkaç yol bulunmaktadır. Meclis, ilk olarak o konuda yasal bir düzenleme yapabilecektir. Zira, aynı konuda hem yasal düzenleme hem de başkanlık kararnamesi bulunması durumunda yasa hükümleri geçerli olacaktır. (Ancak, Başkan Meclis'in yaptığı yasayı beğenmezse geri gönderme ve gerekirse diğer engelleme yollarını kullanabilecektir.) Meclis'in bu durum karşısında başvurabileceği diğer yollar, başkanlık kararnamesinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açmak ve başkanlık kararnamesinin iptali için halkoylamasına gitmek olarak sayılmıştır. Ancak, Meclis'in başkanlık kararnamesinin iptali için halkoylamasına gitmesi olanağı, yılda yalnızca bir defayla sınırlandırıldığından, etkisiz kalabilecektir.

AKP taslağı, ayrıca, “başkanlık kararnamesi” ile düzenlenecek istisnai bir alan yaratmıştır. Taslağa göre, bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarının “başkanlık kararnamesi” ile düzenlenmesi öngörülmektedir. Mevcut Anayasa’da yasayla düzenlenmek zorunda olan bu konunun, taslakta başkanlık kararnameleri ile düzenlenmesinin öngörülmesi de, Meclis’in yasama yetkisini daraltan ve Başkan’ı Meclis karşısında güçlendiren bir yetkidir.

Başkan’a tanınan bir başka yetki bulunmakta ki, bu yetki de Meclis ile Başkan arasında çatışma çıkması durumunda Başkan tarafından etkili bir şekilde kullanılabilir (Erdoğan, 2013: 547). AKP taslağına göre, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etme yetkisi tek başına Başkan tarafından kullanılacaktır. Üstelik, Başkan, olağanüstü hal kararnamesi veya sıkıyönetim kararnamesi çıkartma yetkisine de sahip olacaktır. Oysa, mevcut Anayasa’ya göre, gerek olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı kararları, gerekse bu durumlarda çıkartılacak kanun hükmünde kararnameler, ivedilikle ve öncelikle Meclis onayına sunulmak zorundadır. Meclis gerekli görürse bu kararları ve kanun hükmünde kararnameleri kaldırma yetkisine sahiptir. AKP taslağı ise, olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilanı durumunda bütün yetkiyi Başkan’a vermekte, Meclis ise Başkan’a tabi duruma düşmektedir. Olağanüstü yönetim usüllerinin, Başkan ile Meclis arasındaki çatışmanın ülkeyi krize sürüklediği durumlarda gündeme gelmesi halinde ise, Başkan’ı Meclis’e karşı üstün konuma geçirerek, Başkan lehine bir düzenleme getirmektedir.

Yasama-yürütme ilişkileri kapsamındaki bir başka başlık Meclis’in yürütme üzerindeki denetim yetkileridir. AKP taslağında, bu kapsamda sayılan tek denetim yetkisi “meclis araştırması” olmuştur. Oysa, mevcut Anayasa’da, “soru”, “gensoru”, “genel görüşme” ve “meclis soruşturması” gibi başka denetim yöntemleri de bulunmaktadır. AKP taslağı, “soruşturma” yöntemine ise yalnızca Başkan’la sınırlı olarak yer vermiştir. Bakanlar ve diğer kamu yöneticileri hakkında Meclis soruşturması yapılabilmesi öngörülmemiştir. Üstelik, soruşturmanın açılması 2/3 çoğunluğa, Yüce Divan’a sevk kararı da 3/4 çoğunluğa tabi kılınmıştır ki, bu çoğunluklara ulaşılması da oldukça zordur. Dolayısıyla, AKP taslağı, yasamanın yürütme üzerindeki denetim yetkilerini oldukça sınırlı tutmuştur. Bu nedenle, Başkan ile Meclis arasında bir çatışma çıktığında, Meclis’in Başkan’ı ya da bakanlarını ve bürokratlarını görevden uzaklaştırabilmesi iyice zorlaştırılmıştır.

AKP taslağı, Başkan ile Meclis çoğunluğu arasında yaşanan çatışmanın bir krize varması durumunda, krizi çözmek üzere, erken seçime gitme olanağını da getirmektedir. Buna göre, hem Başkan hem de Meclis, erken seçime gidilerek hem Başkanlık seçiminin hem de

Meclis seçiminin birlikte yenilenmesine karar verme yetkisiyle donatılmıştır. Bu düzenleme, başkanlık sisteminin ideal tipi olan ABD’de sözkonusu olmayan bir mekanizma olması nedeniyle eleştirilere uğramıştır (Özbudun, 2012, 2013c; Akyol, 2012b, 2012c; Sartori, 1997: 113-115). Ancak, taslak, Başkan ile Meclis arasında çatışma çıkması olasılığına karşı önlemler alınmasını öncelikli bir başlık olarak gördüğü için (Kuzu, 2013: 45), bu durum pek de şaşırtıcı görünmemektedir.

Diğer taraftan, taslakta olası kriz durumlarında erken seçime gidilerek krize çözüm bulunmasının öngörülmesinde, Türk siyasal kültüründen kaynaklı sorunlar da etkili olmuştur. Başkan ile Meclis çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda, Türk siyasal kültüründe uzlaşma kültürünün yerleşmemesi, siyasetin gerginlikler üzerine bina edilmesi ve çatışmacı kültür çözüm üretilebilmesini imkansızlaştırmaktadır. Oysa, böylesi durumlarda ABD başkanlık sisteminde, Başkan istediği yasaları çıkartmak ve bütçesini geçirmek için muhalefet milletvekillerinden destek alabilmektedir (Sartori, 1997: 119-120; Özbudun, 2013c). Fransız yarı-başkanlık sisteminde de, Cumhurbaşkanı’nın yetkilerinden bir bölümünü kullanmayarak fiili bir parlamentarizm uygulanmasıyla soruna çözüm üretilebilmektedir (Civaoğlu, 2012a). AKP taslağının bu soruna bulduğu çözüm ise erken seçime gidilerek hem Meclis’in hem de Başkan’ın yenilenmesi olmuştur (Kuzu, 2013: 45). Ancak, bu yöntem krizin çözümüne her zaman yetmeyebilir.

AKP taslağının en çok tartışılan ve eleştiriye uğrayan başlıklarından biri de yargıya ilişkin düzenlemeler oldu. Bu kapsamda, Başkan’a ve Meclis’e verilen atama yetkileri dikkat çekmektedir. Taslak, mevcut sistemde hakim ve savcıların atama, terfi ve disiplin işlerine bakan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nu (HSYK), Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) adıyla korumaktadır. Mevcut Anayasa’da 2010 yılında yapılan referandumla kabul edilen düzenlemeye göre, HSYK’nin 22 üyesinden 4’ü Cumhurbaşkanı, 3’ü Yargıtay Genel Kurulu, 2’si Danıştay Genel Kurulu, 1’i Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulu, 7’si adli yargı hakim ve savcıları, 3’ü de idari yargı hakim ve savcılarınca seçilmektedir. Adalet Bakanı ve Müsteşarı da Kurul’un doğal üyesidir (Madde 159). AKP taslağı ise, Kurul’un 22 üyesinden 7’sinin Başkan, 7’sinin Meclis çoğunluğu, 6 üyenin de alt derece hakim ve savcılarınca seçilmesini öngörmektedir. Adalet Bakanı ve Müsteşarı Kurul’un doğal üyesi olmaya devam ederken, Teftiş Kurulu Başkanı ve müfettişlerin de Kurul Başkanı (Adalet Bakanı) tarafından atanması hükme bağlanmaktadır.

HSK konusunda ilk tartışılmalı nokta, Adalet Bakanı ve Müsteşar’ın kurulun doğal üyesi olmaya devam etmesidir. Adalet Bakanının Kurul Başkanı olması, Kurul’un gündemini

belirlemesi, Teftiş Kurulu Başkanı ve müfettişleri atama yetkisini elinde tutması, uzun zamandır, siyasi iktidarın yargıya müdahalesine imkân tanıdığı ve yargı bağımsızlığına zarar verdiği gerekçesiyle eleştiriye uğramaktadır (Türmen, 2011; Akyol, 2013a, 2013b, 2013c).

AKP taslağı, HSK'ya üye seçiminde önemli değişiklikler öngörmektedir. Anayasa'da 2010 yılında referandum sonucunda yapılan değişiklikle, HSYK üye seçiminde ağırlık yargı mensuplarına verilmiş, siyasal makamlarca yapılan atamalar Cumhurbaşkanı'nın yapacağı 4 atama ile doğal üyelere ibaret bırakılmıştı. Bu düzenleme savunulurken, Avrupa Konseyi Tavsiye Kararı ve Venedik Komisyonu Adli Atamalar Raporu'nda, "yargı kurulu üyelerinin çoğunluğunun bizzat yargı tarafından seçilmesi" yönündeki tavsiye kararına atıf yapılıyordu (Akyol, 2013a, 2013b). Oysa, AKP taslağında, HSK'nın oluşumuna bakıldığında, 7 üyenin Başkan tarafından, 7 üyenin de Meclis çoğunluğu tarafından seçilmesi öngörülmektedir. Hakim ve savcılar tarafından seçilecek üye sayısı ise yalnızca 6 olarak belirlenmiştir. Bu düzenleme, HSK üyelerinin seçiminde siyasal makamlara ağırlık verdiği için eleştiriye uğramaktadır. Prof. Dr. Ergun Özbudun'a göre, HSK üyelerinin çoğunluğunun siyasal makamlarca seçilmesi, Batı demokrasilerindeki uygulamalara ters olup, yargı bağımsızlığı ilkesine aykırı bir düzenleme oluşturmaktadır (Özbudun, 2013c). Taha Akyol'a göre de, AKP taslağı, HSK'yı siyasal etkilere açık hale getirerek, siyasal gücün belirleyeceği bir HSK oluşturmayı amaçlamaktadır (Akyol, 2013a, 2013b).

HSK'nın oluşumu konusunda eleştirilen bir başka nokta, Meclis tarafından seçilecek 7 üyenin seçim yöntemi konusudur. Taslağa göre, Meclis'in HSK'nın 7 üyesini seçiminde ilk turda 2/3 çoğunluk aranacak, bu çoğunluğun sağlanamaması durumunda ise, ikinci tura geçilerek, oy çokluğu ile seçim yapılacaktır. Bu düzenlemeyi eleştiren Özbudun ve Türmen, Meclis'in yargıya yapacağı seçimlerde basit çoğunluk yerine, 3/5 ya da 2/3 gibi nitelikli çoğunluk aranmasını önererek, bunun üyelerin seçiminde mutabakat sağlanmasını gerekli kılacağına dikkat çekmişlerdir (Özbudun, 2013c; Türmen, 2013)

AKP taslağının Anayasa Mahkemesi'ne ilişkin hükümleri de tartışma yaratmıştır. Anayasa Mahkemesi konusundaki ilk eleştiri, 17 üyeden 8'inin Başkan, 9'unun da Meclis tarafından seçilmesinin öngörülmesi noktasındadır. Bu düzenlemenin Anayasa Mahkemesi'nin tarafsızlığına gölge düşürebileceği kuşkusuna dile getirilmiştir (Akyol, 2013a, 2013b; Özbudun, 2013c). Taha Akyol, ayrıca, ana muhalefet partisinin dava açma yetkisinin kaldırılmasını, dava açılması için 110 milletvekilinin imzasının bulunması koşulunun getirilmesini ve Anayasa Mahkemesi'nin anayasa değişikliklerini sadece esastan değil, şekil yönünden inceleme yetkisinin de kaldırılmasını da eleştirmiştir (Akyol, 2013a, 2013b). Yazar

Mehmet Tezkan ise, taslağı, Anayasa Mahkemesi'nin yürütmeyi durdurma kararı verme yetkisinin kaldırılması ve gerekçeli karar yayınlanmadan kararını açıklamasının engellenmesi nedeniyle eleştirmiştir. Tezkan'a göre, bu düzenlemeler, yasaların ve başkanlık kararnamelerinin iptal sürecini uzatacak, böylece iptal edilene kadar uygulanıp amaca ulaşılması sağlanacaktır (Tezkan, 2013).

Taslağın yargı konusundaki bir başka tartışmalı düzenlemesi, Danıştay ile Yargıtay'ın yeni kurulacak Temyiz Mahkemesi çatısı altında birleştirilmesi olmuştur. Özbudun, bu değişikliğe neden gerek duyulduğunun kamuoyunca anlaşılmadığını belirterek, Danıştay'ın kaldırılmasına karşı olduğunu açıklamıştır (Özbudun, 2013b). Yazar Kürşat Bumin de, Danıştay'ın kaldırılmasına karşı çıkarken, gerekçe olarak idarenin tasarruflarının yargısal denetiminin demokratikleşme ve yurttaş hakları açısından önemine dikkat çekmiştir (Bumin, 2013). Taha Akyol ise, Temyiz Mahkemesi üyelerinin $\frac{3}{4}$ 'ünün HSK, $\frac{1}{4}$ 'ünün ise Başkan tarafından seçilecek olmasını eleştirmiştir. Akyol'a göre, Temyiz Mahkemesi üyelerinin çoğunluğunun siyasal etki altındaki HSK tarafından seçilmesi, Temyiz Mahkemesi'nin tarafsızlığını tartışmalı hale getirecektir (Akyol, 2013a, 2013b).

AKP taslağının yargıya ilişkin bu düzenlemeleri, gerek HSK'nin, gerek Anayasa Mahkemesi'nin, gerekse Temyiz Mahkemesi'nin siyasal etki altına girmesine yol açacağı, yargı organlarının tarafsızlığına ve bağımsızlığına gölge düşeceği kaygılarını beslemektedir (Akyol, 2013a, 2013b, 2013c; Üskül, 2013: 535). Bu nedenle de, başkanlık sisteminin mantığıyla bağdaşmayan, iktidarın bir merkezde yoğunlaşmasına yol açan bir düzenleme olarak görülmektedir (Özbudun, 2013c). Oysa, başkanlık sisteminde yargı bağımsızlığı kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından daha da büyük önem taşımakta (Ortaylı, 2012), iktidarın sınırlandırılması ve birey hak ve özgürlüklerinin korunması açısından en önemli güvencelerden birini teşkil etmektedir (Türmen, 2010).

4. Başkanlık Sistemi ve Yönetilebilirlik

Başkanlık sistemi savunulurken, öne sürülen temel görüşlerden biri, yürütmenin güçlendirilmesinin ancak başkanlık sistemiyle sağlanabileceğidir. Bu görüşe göre, parlamenter sistem koalisyon hükümetlerine yol açmakta, koalisyon hükümetleri ise uyumsuz olduğu için sorunların çözümüne yönelik hiçbir adım atamamakta ve sonuçta başarısız olmaktadır (Kuzu, 2013). Bu görüşün temsilcilerinden biri olan Yiğit Bulut'a göre, ülkenin en temel sorunu güçsüz hükümetler ve kudretsiz başbakanlardır. Bu sorunun çözümünü

başkanlık sisteminde gören Bulut, başkanlık sisteminin güçlü başkan ve güçlü devlet sağlayacağını savunmaktadır (Bulut, 2012).

Başkanlık sistemine geçişi, yürütmenin güçlendirilmesiyle bağlantılandıran farklı bir yaklaşım bazı sol kanat aydınlar tarafından dile getirilmektedir. Prof. Dr. Raşit Kaya, başkanlık sisteminde somutlaşan güçlü yürütme arayışlarının temelinde, neoliberal ekonominin gereklerinin yerine getirilmesi arayışlarının olduğunu belirtmektedir (Kaya, 2013). Benzer şekilde, Bryan Evans da, neoliberal reform sürecinin başarılı olabilmesi için, bürokrasinin siyasi birliğinin sağlanması ve merkezileşmenin gerekli olduğunu savunmaktadır. Evans'a göre, neoliberalizm, siyasal iktidarın ve karar verme gücünün devletin zirvesinde merkezileşmesini getirdiğinden, yürütmenin güçlendirilmesi için başkanlık sistemi işlevsel bir seçenek oluşturmaktadır³ (Evans, 2011).

Bu görüşlere karşıt bir yorum ise Şahin Alpay'dan gelmiştir. Türkiye'nin köklü reformlara ve dolayısıyla güçlü yürütme organına ihtiyacı olduğu görüşünü paylaşan Alpay'a göre, bunu da ancak parlamenter sistem sağlayabilir. Parlamenter sistemde yürütmenin başı olan başbakan parlamentodan çıktığı ve hükümet parlamentonun güvenine dayandığı için, yürütme ile yasama organı arasında uyumsuzluk söz konusu olmamaktadır. Dolayısıyla, hükümet parlamentonun desteğini sağlamakta sorun yaşamamaktadır. Oysa başkanlık sistemlerinde, başkan ile parlamento çoğunluğunun farklı partilerden olması halinde, yürütme yasamanın desteğini sağlamakta zorlanmaktadır. Dolayısıyla, hükümetin parlamentonun desteğine dayanması nedeniyle, parlamenter sistem başkanlık sistemine göre yürütmeyi daha güçlü konuma getirmektedir (Alpay, 2010). Alpay'ın bu görüşü Duverger tarafından da desteklenmektedir. Duverger, İngiltere Başbakanı'nın ABD Başkanı'na göre daha güçlü olduğunu belirtmiştir. Bu görüşünü gerekçelendirirken, İngiltere Başbakanı'nın partisi aracılığıyla hem parlamentoyu hem de hükümeti kontrol ettiğini, buna karşılık ABD'de

³ Duverger, yürütmenin güçlendirilmesiyle ekonomik model arasında bağlantı kurmuştur. Duverger, kapitalizmin rekabetçi aşamasında serbest piyasa ve liberal devlet modelinin geçerli olduğunu, bu modelin de güçlü yürütmeye ihtiyaç duymadığını belirtmiştir. Duverger'e göre, kapitalizmin tekelci aşamasıyla birlikte güçlü bir devlete ihtiyaç duyulmuştur. Planlama, kitlesel üretim ve kitlesel tüketim gibi politikalar devlete önemli ekonomik görevler yüklemiştir. Böylece, tekelci kapitalizm aşamasında güçlü yürütme arayışları ortaya çıkmıştır. Duverger, ABD'de ve İngiltere'de güçlü yürütme arayışlarının 1930'larda, Fransa'da ise 1958 ve 1962 Anayasa reformlarıyla sonuca ulaştığını belirtmiştir. Duverger'e göre, kitle iletişim araçları ve yeni korporatizmle desteklenen yürütme organı, bir "seçilmiş kral" ortaya çıkartır ve parlamento karşısında giderek ağırlık kazanır (Duverger, 1986).

Poulantzas ise, 1970'lerde yaşanan dünya ekonomik bunalımı sonucunda Batı dünyasında yeni bir devlet biçiminin ortaya çıktığını belirterek, bu devlet modelini "otoriter devletçilik" olarak adlandırmıştır. Poulantzas'a göre, bu devlet biçiminin en temel özellikleri, yürütmenin ve bürokrasinin ağırlığı artarken, parlamento ve siyasal partilerin ağırlığının azalmasıdır (Poulantzas, 2007: 227-277).

partiler disiplinsiz olduğu için Başkan'ın Kongre'yi kontrol edemediğini vurgulamıştır (Duverger, 1986: 105).

Güçlü yürütme arayışları açısından vurgulanması gereken ikinci nokta, “güçlü yürütme” anlayışının uygulamaya geçirilebilmesi için, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi ya da parlamenter sistemden herhangi birinin tercih edilmesinin zorunlu olmadığıdır. Duverger'in de belirttiği üzere, her üç sistem de, yürütmeyi güçlendirecek biçimde düzenlenebilmektedir (Duverger, 1986: 8-12; Gözler, 2000). Liberal demokrasilerde, yürütmenin güçlendirilmesi, esasen, tek parti iktidarına dayanan “çoğunlukçu demokrasi anlayışı”nın hakim kılınmasından geçmektedir. Bunun için de, seçim sistemi ve parti sistemi, hükümet sistemine göre, daha önemli bir faktör olmaktadır.

Çoğunlukçu demokrasi anlayışının uygulanmasında, seçim sistemi olarak “dar bölge çoğunluk sistemi”nin benimsenmesi en etkili yöntem olmaktadır. Dar bölge çoğunluk sistemi parti sisteminin iki partili ya da hakim partili yönde evrilmesinde genellikle başarılı olan bir yöntemdir. Buna karşılık, siyasal kültür ve siyasal dengeler her ülkede ve her zaman çoğunluk hakimiyetinin sağlanmasına olanak tanımayabilmektedir. Çoğunlukçu demokrasi anlayışının uygulanamadığı durumlar, her üç hükümet sisteminde de sözkonusu olabilmektedir. Parlamenter sistemde koalisyon hükümetlerine başvurulmak zorunda kalınması bunun tipik örneğidir. Ancak bu sorun parlamenter sistemle sınırlı değildir. Başkanlık sisteminde Başkan ile Parlamento çoğunluğunun farklı partilerde olması da çoğunlukçu anlayışın uygulanamadığı duruma örnek oluşturur. Yarı-başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı ile Parlamento çoğunluğunun ve hükümetin farklı partilerde olması da yine çoğunlukçuluğun işlemediği bir durumdur. Dolayısıyla, çoğunlukçu demokrasi anlayışını mutlaka başarıya götüreceğ bir hükümet sistemi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, hükümet sistemlerini, tek başına bütün sorunları çözecek bir sihirli formül olarak görmemek gerekir. Bu tür durumlarda, her üç hükümet sisteminde de, tek çözüm, partiler arası uzlaşmaya varmaktan geçmektedir.

Hükümet sistemi ile seçim sistemi arasındaki ilişkilere bakıldığında, parlamenter sistemde nisbi seçim sisteminin uygulanmasının çoğulcu parti sistemini ve koalisyon hükümetini kolaylaştırdığı söylenebilir⁴. Dar bölge seçim sisteminin de iki partili sistemi (ya

⁴ Koalisyon hükümetlerini “normal dışı” bir vaka saymak anlamlı değildir. Koalisyon hükümetlerinin başarılı olduğu ve daha tercih edilir bir seçenek olarak görüldüğü ülkeler ve durumlar da istisna değildir. Diğer taraftan, koalisyon hükümetlerinin başarısız olduğu durumlar da yok değildir elbette. Ancak, Prof. Dr. İter Turan'ın da belirttiği üzere, koalisyon hükümetleriyle krizler arasındaki neden-sonuç ilişkisi çoğu zaman yanlış kurulabilmektedir. Koalisyon hükümetleri, krizin nedeni olmaktan çok sonucu olabilmektedir. Çoğu durumda, aynı kriz koşullarında parlamenter sistem yerine başkanlık

da hakim parti sistemi) ve tek parti hükümetini kolaylaştırdığı kabul edilebilir (Gözler, 2000; Alpay, 2010). Ancak, bu ilişki, bir zorunluluk ilişkisi olarak anlaşılmamalıdır; nisbi seçim sistemiyle tek parti hükümeti, dar bölge çoğunluk sistemiyle de koalisyon hükümeti kurulması da mümkündür.

Başkanlık sistemi açısından bakıldığında, dar bölge çoğunluk sistemi ve iki partili sistemin başkanlık sisteminin işleyişini kolaylaştırdığı kabul edilmektedir (Sartori, 1997: 228-230; Alkan, 2013: 783). Ancak, yine de, Başkan ile Parlamento çoğunluğu farklı partilerden olabilir. Bu durumda ise, partilerin ideolojik olarak katı ve disiplinli olmaması sistemin işleyişini kolaylaştırabilir (Sartori, 1997: 127). Buna karşılık, nisbi seçim sistemi ve çoğulcu parti sistemi başkanlık sisteminin işleyişini zorlaştırır. Partilerin ideolojik ve disiplinli olması ile partiler arası kutuplaşma da başkanlık sisteminin tıkanmasına neden olabilir (Sartori, 1997: 228-230; Akçalı, 2013: 410-411). Nitekim, Sartori, Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sisteminin başarılı olamamasının temel nedeni olarak, parti sisteminin başkanlık sistemine uygun olmamasını göstermiştir (Sartori, 1997: 125).

Görüldüğü üzere, başkanlık sistemine geçişin, güçlü yürütme arayışlarına çözüm oluşturması düşüncesi her zaman geçerlilik kazanamayabilmektedir. Dolayısıyla, bu tür durumlarda, güçlü yürütmeye tek parti iktidarıyla ulaşma çabasından vazgeçerek, siyasette uzlaşmacı çözümler geliştirme ve uzlaşma kültürünü güçlendirme çözümünü kabullenmekten başka çare kalmamaktadır.

Başkanlık sisteminin meşrulaştırılmasında ortaya atılan bir başka argüman, parlamenter sistemin koalisyon hükümetlerine yol açtığı, koalisyonların başarısız olması sonucunda da ülkenin ekonomik ve siyasal krizlere girdiği varsayımına dayanmaktadır (Kuzu, 2013: 34-36; Karaalioğlu, 2012). Bu görüşe, Prof. Dr. Ersin Kalaycıoğlu'nun yaptığı gibi, koalisyonların demokrasinin gereği olduğu, dolayısıyla koalisyonlara karşı olmanın demokrasiye inancın şüpheli olduğunun kanıtı olduğunu söyleyerek (Kalaycıoğlu, 2011) doğrudan karşı çıkan görüşler olduğu gibi, başkanlık sisteminin krizlerle başa çıkma kapasitesini tartışmaya açan yazarlar da bulunmaktadır.

Bu çerçevede, öne sürülen ilk argüman, başkanlık sisteminin “ya hep ya hiç” kuralına dayanması, kazananın her şeyi kazanması, kaybedenin de her şeyi kaybetmesi nedeniyle,

sistemi olsaydı da, daha iyi bir çözüm bulunabileceğini ileri sürmek kolay değildir. Hatta bazı durumlarda, parlamenter sistemin krizlerle başa çıkmakta başkanlık sistemine göre daha başarılı olduğu söylenebilir (Turan, 2013: 529; Özdalga, 2013). Ama, unutulmamalı ki, hükümet sistemi ne olursa olsun, asıl çözüm partiler arası uzlaşmadan geçmektedir.

etnik, dinsel, siyasi, ideolojik vb. farklılıkları kutuplaşmaya dönüştürdüğü ve kutuplaşmaları körüklediğidir. Buna göre, kutuplara bölünmüş ve uzlaşma kültürünün zayıf olduğu ülkelerde, başkanlık sistemi çatışmaları daha da arttıracaktır (Türmen, 2012; Çarkoğlu, 2013; Yüzbaşıoğlu, 2012; Gözler, 2000; Üskül, 2013: 533; Yazıcı, 2013: 540; Tosun ve Erdoğan Tosun, 2013: 608-609). Başkanlık sisteminin otoriter bir tek adam yönetimine dönüşmesi durumunda da, siyaset büsbütün kutuplaşır (Alpay, 2012).

Bu doğrultuda ikinci argüman, parlamenter sistemin başkanlık sistemine göre daha uzun ömürlü ve krizlere karşı daha dayanıklı olduğudur. Parlamenter sistemde hükümetin parlamentodaki desteğini yitirmesiyle doğan krizler, hükümet kriziyle sınırlı kalır ve hükümet değişikliğiyle aşılır. Parlamentoda hükümet için yapılan güven oylaması sisteme esneklik kazandırır. Yeni bir hükümetin kurulamaması durumunda da erken seçime gidilerek çözüme ulaşılır. Böylece, hükümet krizleri rejim krizine dönüşmeden aşılmış olur (Sartori, 1997: 126; Özbudun, 2013a: 207-208; CHP, 2011).

Başkanlık sisteminde ise, Başkan ile Meclis çoğunluğunun aynı partiden olması durumunda “çoğunluk despotizmi”, Başkan ile Meclis çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda da “çatışma” çıkması tehlikesi gündeme gelmektedir (Tanör, 1997: 70-75; Özbudun, 2013a: 209). Özellikle, Latin Amerika örnekleri, Başkan ile Meclis çoğunluğunun farklı partilerin elinde olması durumunda, sistem esnek olmadığı için çatışma ve kriz olasılığının daha yüksek olduğunu göstermektedir (Sartori, 1997: 117; Türmen, 2012; Özdalga, 2013). Başkanlık sisteminde, böylesi siyasal ve anayasal kriz durumlarında, erken seçime gidilemediğinde, askeri darbe olasılığı artacaktır (Gözler, 2000; Ergil, 2013: 374-375; Tosun ve Erdoğan Tosun, 2013: 610; Akçalı, 2013: 407; Alpay, 2012). Nitekim, AKP taslağı da, kriz olasılığına karşı, hem Başkan’a hem de Meclis’e erken seçime gitme yetkisi vererek çözüm bulmaya çalışmıştır. Ancak, bu durumda da, başkanlık sisteminin hükümet istikrarı sağlama avantajı ortadan kalkmış olmaktadır.

5. Başkanlık Sistemi ve Otoriterizm

Başkanlık sisteminin savunusunda güçlü yürütme ve siyasal istikrar vurgularının öne çıkması, karşıt bir eleştiriyi de harekete geçirmiş bulunmaktadır. AKP’nin anayasa taslağıyla ilgili tartışmalarda oldukça yaygın olan bu görüşe göre, önerinin otoriter bir siyaset anlayışına dayandığı ve demokratikleşme açısından olumsuz sonuçlar doğuracağı ileri sürülmektedir (Kaya, 2013).

Taslağa yönelik otoriterizm eleştirilerinde, ilk olarak, iktidarın kişiselleştiği bir “tek adam yönetimi”ne (*başkanlı sistem*) kapı aralayacağı kaygıları dile getirilmektedir (Köker, 2012b; Turan, 2013: 528; Ergil, 2013: 380; Erdoğan, 2013: 547; Tosun ve Erdoğan Tosun, 2013).

Bu çerçevede ilk olarak Prof. Dr. İlder Turan’ın görüşleri üzerinde durulabilir. Turan’a göre, başkanlık sistemi isteklerinin temelinde, Erdoğan’ın hem Cumhurbaşkanı’nın şeref yönünü, hem de Başbakan’ın icra yetkilerini alarak, icra yetkileriyle donatılmış bir Cumhurbaşkanı olmayı istemesi yatmaktadır. Bu durum, Başkan’ın aşırıya kaçan yetkilerle donatılmasına yol açmaktadır (Turan, 2012).

Prof. Dr. Ali Çarkoğlu da Başkan’a verilen yetkileri aşırı bulmaktadır. Çarkoğlu’na göre, AKP’nin taslağı, yürütmenin daha da güçlenerek yargı ve yasama üzerinde hâkimiyet kurduğu, kuvvetler ayrılığının iyice zayıfladığı bir sistem öngörmektedir (Çarkoğlu, 2013). Taha Akyol ise, AKP taslağının Başkanı aşırı yetkilendirerek, kuvvetler ayrılığı ve denge-denetim ilkelerini ihlal ettiğini vurgulamaktadır. Akyol’a göre, bu durum otoriterleşme (*illiberal demokrasi* - seçimli otoriterlik) kaygısı yaratmaktadır (Akyol, 2012a). Bu yorumlara, Prof. Dr. Fuat Keyman da, kuvvetler ayrılığı ilkesinin işlemediği, “kuvvetler birliği” ilkesine dayalı toplumlarda totaliterizme kayış olacağını vurgulayarak katılmaktadır (Keyman, 2012).

Prof. Dr. Ali Bayramoğlu ise, Erdoğan’ın başkanlık sistemini istemesinin nedenini, “ataerkil siyaset anlayışı” ve “tek adam merkezli iktidar pratiğine” uygun karar alma süreçlerinin devamını sağlama amacıyla açıklamaktadır. Bayramoğlu’na göre, bunun sonucu, siyasal karar alma mekanizmalarının daha da merkezileşmesi ve kurumlaşması olacaktır (Bayramoğlu, 2012). Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu da, AKP önerisini, başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemleriyle bağdaşmayan bir “kişisel iktidar” projesi olarak nitelemiştir. Kaboğlu’na göre, bu taslağın uygulamaya geçmesi durumunda demokrasi standartları dışına kayma olasılığı çok güçlüdür (Kaboğlu, 2013). Prof. Dr. Mithat Sancar ise, AKP önerisiyle gündeme gelen başkanlık sisteminin, siyasetin toplumsal temelini aşındıracağı, siyasal kültürü daha da otoriterleştireceği ve paternalizmi pekiştireceği kaygılarını dile getirmektedir (Sancar, 2010). Buraya kadar aktarılan yorumlarda da görüldüğü gibi, AKP taslağı, bir yandan iktidarın kişiselleşmesi, bir yandan da otoriterizm eleştirilerine uğramaktadır.

AKP taslağına yönelik ikinci önemli eleştiri, AKP’nin sahip olduğu “çoğunlukçu demokrasi” anlayışının zaman zaman “çoğunluk despotizmi”ne kayma eğilimine girmesine

yönelik kaygılardan kaynaklanmaktadır⁵. Bu çerçevede, Şahin Alpay, AKP'nin çoğunlukçu anlayışını eleştirirken, “milli irade”yi çoğunluk partisiyle özdeşleştiren AKP'nin, başkanlık sistemiyle kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı biçimde bütün gücü elinde toplayarak “seçilmiş çoğunluğun tahakkümünü” kurmayı arzu ettiğini belirtmektedir. Alpay'a göre, azınlıktaki grupların çoğunluktaki grubun iradesine uymasını isteyen bu yaklaşım, çoğunluk tahakkümüne yol açarak toplumdaki çatışmaları şiddetlendirmekten başka bir sonuca yol açmayacaktır (Alpay, 2013a; 2013b).

Benzer bir yoruma giden Prof. Dr. Levent Köker de, AKP önerisinin “milli irade”nin Başkan'da tecelli etmesini hedeflediğine dikkat çekmektedir. AKP taslağının, Latin Amerika örneklerindeki “başkancı sistemi” çağrıştırdığını vurgulayan Köker, bunun iktidarın kişiselleşmesine ve tek adam yönetimine kapı araladığını belirtmektedir (Köker, 2012b).

AKP'nin demokrasi anlayışını “postmodern otoriterlik” diye niteleyen Prof. Dr. İhsan Dağı'nın eleştirileri de benzer temalara dayanmaktadır. Dağı'ya göre, AKP'nin demokrasi anlayışı, “iktidarın seçimle belirlenmesi” ve “seçilmiş iktidarın sınırsız olduğu” ilkelerine dayanmaktadır. Bu anlayışın, çoğunluğa dayalı yeni bir otoriterlik [çoğunluk tahakkümü] getirdiğini belirten Dağı, milli iradeyi temsil ettiği varsayılan siyasal iktidarın devlet iktidarını kullanarak çoğunluktaki grupların tercihlerini bütün topluma benimsetmeye çalışmasını, bu otoriterizmin en temel özelliklerinden biri olarak görmektedir. Dağı, toplumda azınlıkta olan grupların çoğunluğa itaatini de, bu demokrasi anlayışının diğer olumsuz sonucu olarak eleştirmektedir (Dağı, 2012a). Dağı'ya göre, AKP'nin eğilimli olduğu postmodern otoriterlik, seçilmiş iktidara dayandığı için, demokratik meşruiyetiyle halka, yaptırım gücüyle devlete, İslami referansıyla da dine dayandığından, diğer otoriterizm çeşitlerine göre daha da tehlikelidir (Dağı, 2012b).

Prof. Dr. Rıza Türmen de, otoriterizm eğilimlerine dikkat çeken yazarlar arasında yer almaktadır. Türmen, iktidarın yoğunlaşması, tek parti egemenliği, siyaset-bürokrasi ayrımının ortadan kalkması, bürokrasinin partizanlaştırılması, yargı bağımsızlığının zayıflaması, sivil

⁵ “Çoğunlukçu demokrasi modeli”nin, özellikle demokrasinin kökleşmediği ve istikrar kazanamadığı az gelişmiş ülkelerde kolaylıkla “çoğunluk despotizmi”ne kayabildiği görülmektedir. Giovanni Sartori, “çoğunlukçu demokrasi” ile “çoğunluk despotizmi” arasındaki ayrımın, muhalefetin sağlam güvencelere sahip olup olmadığına ve muhalefetin baskı altına alınıp alınmadığına bakılarak çizilebileceğini belirtmektedir. Sartori'ye göre, bireysel ve sivil özgürlüklerin ihlali de, çoğunluk despotizminin yaygın uygulamaları arasında yer almaktadır. Sartori, çoğunluk despotizmine yol açan temel bozukluğu, kuvvetler ayrılığı ile sınırlandırılmamış bir hükümetin, sınırsız iktidar kullanımı olarak görmektedir (Sartori, 1996: 143-149).

toplum üzerinde tahakküm gibi eğilimleri “liberal olmayan (*illiberal*) demokrasi” olarak nitelediği rejimin özellikleri arasında saymaktadır (Türmen, 2011).

Görüldüğü üzere, AKP'nin başkanlık sistemine geçişi öngören bir anayasa taslağını tartışmaya sokması ve bu taslağın Başkan'ı yasama ve yargıya da hakim olacak şekilde aşırı yetkilerle donatması, AKP'nin sahip olduğu demokrasi anlayışına eleştirel yaklaşan pek çok yazar ve akademisyeni kaygılandırmış durumdadır. Toplumdaki demokratik standartların yükseltilmesi özlemlerine karşıt bir otoriterleşme eğilimini ortaya koyan bu taslak, ciddi eleştirilere uğramaktadır.

Sonuç

Bu çalışmada, AKP tarafından hazırlanan başkanlık sistemi taslağı ve taslak üzerine yürütülen tartışmalar ele alındı. Bu incelemede, bir taraftan başkanlık sisteminin ideal tipi sayılan ABD modeliyle karşılaştırmalı bir analiz geliştirilirken, bir taraftan da taslağın iç mantığı ortaya çıkartılmaya çalışıldı.

AKP taslağının ABD modeliyle karşılaştırmalı analizi, başkanlık sisteminin ABD'de gerçek bir kuvvetler ayrılığı uygulaması ortaya çıkardığını, iktidarın denge-fren mekanizmalarıyla sınırlandığını ve hukuk devleti ilkesi çerçevesinde birey hak ve özgürlüklerine büyük önem verildiğini göstermektedir. Oysa, AKP taslağı, başkanlık seçimleriyle parlamento seçimlerinin birlikte yapılması kuralını getirerek, yürütmenin yasama üzerindeki hakimiyetini sürdürme arayışını yansıtmaktadır. Ayrıca, yürütmenin yasama ve yargı üzerindeki hakimiyetini pekiştiren pek çok düzenlemeye yer verilmiştir. Bu durum, taslağın, demokrasinin en temel ilkelerinden kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından önemli eleştirilere maruz kalmasına yol açmaktadır.

AKP tarafından hazırlanan taslak kendi iç mantığı açısından incelendiğinde, taslağa hakim olan temel yaklaşım, yasama, yürütme ve yargı arasındaki güç dağılımında Başkan'a büyük ağırlık verilmesidir. Bu yaklaşımın temelinde, Başkanın partisinin Meclis'te azınlıkta kalması durumunda, Başkan'ın Meclis çoğunluğuna karşı üstün konuma getirilmesi çabası yer almaktadır. Ancak, Başkan'a tanınan yetki bununla sınırlı değildir. Başkan'ın yüksek yargı konusunda da çok geniş atama yetkileri bulunmaktadır. Bu durum, taslağın, Başkan etrafında güçlü bir iktidar yoğunlaşması doğuracağını göstermektedir.

AKP'nin başkanlık sistemi taslağı, toplumda demokratikleşme özlemlerinin yükseldiği ve yeni anayasa yapım sürecinden büyük beklentilerin olduğu bir dönemde gündeme geldi.

Ancak, ortaya çıkan taslak, demokratikleşme özlemlerine ters bir otoriterizm eğilimini ortaya koyduğu için büyük tartışmalar yarattı.

Demokratikleşmenin doğrultusu konusunda önerilerini açıklayan pek çok uzmanın da vurguladığı gibi, Türkiye’de demokrasinin esas sorunu, 1982 Anayasası tarafından oluşturulan yürütme ağırlıklı sistemin, yürütmenin yasama ve yargıya da hakimiyet kurması sonucunda, “çoğunlukçu demokrasi”den giderek “çoğunluk tahakkümü”ne kayma emareleri göstermeye başlamış olmasıdır (Kalaycıoğlu, 2013). İstikrar ve etkinlik adına demokrasiden ödün veren bu anlayış, Türkiye’nin asıl ihtiyacının, toplumda demokratik bir konsensüs sağlanması ve demokrasinin derinleştirilmesi olduğunu gözden kaçırmaktadır.

Türkiye gibi kültürel, etnik, dinsel, ideolojik, sosyo-ekonomik vb. bakımlardan çeşitliliğin olduğu, çokkültürlü bir toplumda, farklı kültürlere, değerlere, inançlara ve çıkarlara sahip yurttaşların, özgürlük, hoşgörü, katılım ve uzlaşma gibi demokratik değerler çerçevesinde birarada yaşayabilmesinin koşullarının yaratılması ihtiyacı bulunmaktadır. Böylesi heterojen bir toplumda, çoğunluğun hakimiyetini sağlamayı amaçlayan bir anlayışın toplumsal ihtiyaçlara cevap üretebilmesi mümkün görünmemektedir. Türkiye’nin demokratikleşme açısından asıl ihtiyacı “çoğunlukçu” demokrasi anlayışından kurtularak, “çoğulcu” demokrasi anlayışına geçmektir (Alpay, 2013a, 2013b). Bu doğrultuda, demokratikleşme hamlesine girilerek, merkeziyetçi ve otoriter devlet anlayışının yerine, özgürlükçü ve katılımcı bir demokrasi anlayışı kurulmalıdır (Köker, 2011, 2013). Böylesi bir demokrasi anlayışının uygulanabilmesi için temsilde adalet ilkesine dayalı bir parlamenter sistemin çok daha geniş olanaklar taşıdığı düşünülmektedir (Linz, 1995; Kalaycıoğlu, 2013).

Gerçekten de, Türkiye’nin siyasal kültürü iki partili sisteme yatkın olmadığından, başkanlık sistemini işletebilmek kolay görünmemektedir (Gözler, 2000). Bu durum, başkanlık sisteminin başarısızlığa uğraması ve umulanın tam tersine derin siyasal krizlere yol açması olasılığını gündeme getirmektedir. Bu durumda, siyasal kültürümüze ve parti sistemimize daha uygun olan parlamenter sistemi işletmenin yollarını aramak daha makul bir yol olarak görünmektedir. Parlamenter sistem, gerek çoğunlukçu bir demokrasi anlayışı çerçevesinde yürütmeyi güçlendirmek isteyen kesimler, gerekse çoğulcu bir demokrasi anlayışı çerçevesinde demokrasiyi derinleştirme çabasındaki kesimler için önemli olanaklara sahiptir.

Kaynaklar

- Akçalı, Pınar (2013), "Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri", *Yeni Türkiye*, 51, 406-411.
- Alkan, Haluk (2013), "Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri", *Yeni Türkiye*, 51, 779-789.
- Bezci, Bünyamin (2005), "Demokrasi ve Başkanlık Sistemi", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3 (2), 77-91.
- CHP (2011), Demokrasi: Eşit Yurttaş Özgür Toplum, <http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/demokrasiraporu.pdf>
- Duverger, Maurice (1986), *Seçimle Gelen Krallar*, 2. Baskı, Çeviri: Necati Erkurt, İstanbul: Kelebek Yayınevi.
- Erdoğan, Mustafa (2013), "Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye", *Yeni Türkiye*, 51, 542-547.
- Ergil, Doğu (2013), "Başkanlık Sistemi", *Yeni Türkiye*, 51, 372-380.
- Eroğul, Cem (1997), *Çağdaş Devlet Düzenleri*, 2. Baskı, Ankara: İmaj Yayınları.
- Gözler, Kemal (2000), "Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir?", *Türkiye Günlüğü*, 62, 25-47.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2013), "Türkiye'de Yeni Siyasal Rejim Arayışı", *Yeni Türkiye*, 51, 214-222.
- Kuzu, Burhan (2013), "Neden Başkanlık Hükümeti?", *Yeni Türkiye*, 51, 25-51.
- Lijphart, Arend (1996), *Çağdaş Demokrasiler*, Çev. Ergun Özbudun - Ersin Onulduran, Ankara: Yetkin.
- Linz, Juan J. (1995), "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", Editör: Larry Diamond ve Marc F. Plattner, *Demokrasinin Küresel Yükselişi* içinde, Çeviri: Ergun Özbudun vd., Ankara: Yetkin Yayınları, Sayfa: 143-160.
- Özbudun, Ergun (2013a), "Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Yeni Türkiye*, 51, 205-213.
- Polatoğlu, Aykut (2013), "Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler", *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 2-16.
- Sartori, Giovanni (1996). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. T. Karamustafaoğlu - M. Turhan, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Sartori, Giovanni (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, Ankara: Yetkin.
- Tanör, Bülent (1997), *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*, İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Teziç, Erdoğan (2013), "Başkanlık Rejimini Anlamak", *Yeni Türkiye*, 51, 366-371.
- Tosun, Tanju ve Gülsün Erdoğan Tosun (2013), "Türkiye'de Hükümet Sistemi Arayışları", *Yeni Türkiye*, 51, 608-616.
- Turan, İlater (2013), "Başkanlık Sistemi ve Ülkemizde Başkanlık Sistemi Tartışmaları", *Yeni Türkiye*, 51, 525-529.
- Üskül, Zafer (2013), "Başkanlık Sistemi mi? Neden?", *Yeni Türkiye*, 51, 530-537.
- Yazıcı, Serap (2013), "Başkanlık Sistemine Geçiş Gerekli mi?", *Yeni Türkiye*, 51, 538-541.

Gazete Yazıları

- Akyol, Taha (2012a), "Kuvvetler ayrılığı", *Hürriyet*, 19 Aralık 2012.
- Akyol, Taha (2012b), "Başkan'a yetki", *Hürriyet*, 22 Aralık 2012.
- Akyol, Taha (2012c), "AKP'den cevap", *Hürriyet*, 24 Aralık 2012.
- Akyol, Taha (2013a), "AK Parti'nin yargı modeli", *Hürriyet*, 7 Şubat 2013.

- Akyol, Taha (2013b), "Yargı sorunu", *Hürriyet*, 8 Şubat 2013.
- Akyol, Taha (2013c), "Başkan ve yargı", *Hürriyet*, 15.4.2013.
- Alpay, Şahin (2010), "Başkanlık kötü, parlamenter sistem iyidir", *Zaman*, 07 Ekim 2010.
- Alpay, Şahin (2012), "Başkanlık sistemi önerisi reddedilmeli", *Zaman*, 10 Kasım 2012.
- Alpay, Şahin (2013a), "AKP'nin Başkanlık Önerisine Hayır", *Zaman*, 9 Şubat 2013.
- Alpay, Şahin (2013b), "Milli irade yüzde 50'den ibaret değildir", *Zaman*, 18 Haziran 2013.
- Bayramoğlu, Ali (2012), "Tayyip Erdoğan neden başkanlık sistemini istiyor?", *Yeni Şafak*, 15 Kasım 2012.
- Berkan, İsmet (2012a), "Mevcut sistemimizden daha kötüsünü bulmak zor", *Hürriyet* 10 Kasım 2012.
- Berkan, İsmet (2012b), "Bugün tartışmayacaksak ne zaman tartışacağız", *Hürriyet*, 30 Kasım 2012.
- Berkan, İsmet (2012c), "Başkanın yetkileri: Denetimsiz güç güç değildir!", *Hürriyet*, 1 Aralık 2012.
- Bulut, Yiğit (2012), "Başkanlık sistemi neden gelmeli?", *Star*, 12 Aralık 2012.
- Bumin, Kürşat (2012), "Türk usulü bir sistem", *Yeni Şafak*, 25 Kasım 2012.
- Bumin, Kürşat (2013), "Başkancılık sisteminin 'yargı'sı' 1-2, *Yeni Şafak*, 10-11 Şubat 2013.
- Cıvaoğlu, Güneri (2012a), "Çamlıca ve Çankaya" *Milliyet*, 24 Kasım 2012 .
- Cıvaoğlu, Güneri (2012b), "Bir ihtimal daha var", *Milliyet*, 6 Aralık 2012.
- Coşkun, Alev (2012), "Başkanlık mı, Sultanlık mı, Diktatörlük mü?..", *Cumhuriyet*, 10 Aralık 2012.
- Çarkoğlu, Ali (2013), "AKP 2013'te hayırlı bir adım atsın, Cumhurbaşkanını yine Meclis seçsin", Mine Şenocaklı ile söyleşi, *Vatan*, 1 Ocak 2013.
- Çohaz, Alper (2013), "Federatif başkanlık sistemi", *Radikal*, 16 Mayıs 2013.
- Dağı, İhsan (2012a), "Postmodern otoriterlik", *Zaman*, 14 Aralık 2012.
- Dağı, İhsan (2012b), "İslamcılık ve merkez sağ arasında", *Zaman*, 25 Aralık 2012.
- Evans, Bryan (2011), "Devlet aygıtları, iktidar partisinin siyasal gündemine daha da bağımlı hale gelecek", Söyleşi ve çeviri: Deniz Yıldırım, 15 Temmuz 2011, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=38536
- Kaboğlu, İbrahim Özden (2013), "2013 neden önemli?", *Birgün*, 3 Ocak 2013.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2011), "1982 Anayasası Evren için hazırlanmıştı, yeni anayasa Erdoğan için hazırlanacak", Mine Şenocaklı ile söyleşi, *Vatan*, 18 Nisan 2011.
- Karaalioğlu, Mustafa (2012), "Başkanlık Erdoğan'ın Sorunu mu?", *Star*, 12 Kasım 2012.
- Kaya, Raşit (2013), "Demokratikleşmeden anladıkları İslam ve neoliberalizm", *Sol*, 15 Nisan 2013.
- Keyman, Fuat (2012), "Türk usulü 'güçlü yürütme demokrasisi'", *Milliyet*, 19 Aralık 2012.
- Köker, Levent (2011), "Vesâyet partisi ile hâkim parti kıskacında Türkiye demokrasisi", *Zaman*, 24 Mart 2011.
- Köker, Levent (2012a), "Nasıl ve ne için başkanlık sistemi?", *Zaman*, 15 Kasım 2012.
- Köker, Levent (2012b), "AK Parti'nin önerileri Başkanlık mı Başkancılık mı?", *Zaman*, 27 Aralık 2012.
- Köker, Levent (2013), "Başkanlık ve istikrar", *Zaman*, 30 Mayıs 2013.
- Kuzu, Burhan (2012a), "Vatandaş Padişahlık Sanıyor", Hasan Bozkurt ile söyleşi, *Bugün*, 13 Mayıs 2012.
- Kuzu, Burhan (2012b), "Yarı başkanlık ve partili cumhurbaşkanı modeli daha kolay", Ebru Toktar Çekiç ile söyleşi, *Akşam*, 5 Ekim 2012.
- Kuzu, Burhan (2012c), "Ama Obama gece gündüz Parlamento'ya yalvarıyor", Ebru Toktar Çekiç ile söyleşi, *Akşam*, 29 Kasım 2012.
- Küçük, Adnan (2012), "Türkiye için hükümet sistemi arayışları", *Zaman*, 6 Aralık 2012.

- Ortaylı, İlber (2012), "Parlamentolar başkanlık sistemine hazır mı?", *Milliyet Pazar*, 16.12.2012.
- Özbudun, Ergun (2011), "2007'de yeni anayasa ümidim daha fazlaydı", Mine Şenocaklı ile söyleşi, *Vatan*, 2 Mayıs 2011.
- Özbudun, Ergun (2012), "Türk usulüne göre başkanlık sistemi", *Milliyet*, 15 Aralık 2012.
- Özbudun, Ergun (2013b), "AK Parti'nin anayasa önerisi mevcut demokrasiyi daha geriletir" Neşe Düzel ile söyleşi, *Taraf*, 18 Mart 2013.
- Özbudun, Ergun (2013c), "Hükümet sistemi tartışmaları", *Zaman*, 8-9 Nisan 2013.
- Özdalga, Haluk (2013), "Başkanlık sistemi bize uygun mu?", *Zaman*, 20 Mayıs 2013.
- Sancar, Mithat (2010), "Paternalizm ya da demokrasi", *Taraf*, 30 Nisan 2010.
- Tezkan, Mehmet (2012), "Postmodern Başkanlık!...", *Milliyet*, 23 Kasım 2012.
- Tezkan, Mehmet (2013), "Türkiye 2015'te Böyle Yönetilecek", *Milliyet*, 08 Şubat 2013.
- Turan, İter (2012), "Başkanlık sistemi üzerinde skolastik tartışmalar", *Dünya*, 28 Mayıs 2012.
- Türmen, Rıza (2010), "Her insan", *Milliyet*, 25 Ekim 2010.
- Türmen, Rıza (2011), "Türk modeli ister misiniz?", *Milliyet*, 03 Mart 2011.
- Türmen, Rıza (2012), "Başkanlık ve Türk Demokrasisinin Sonu", *Milliyet*, 20 Aralık 2012.
- Türmen, Rıza (2013), "AKP'nin yaptığı çoğunluğun tahakkümüdür", <http://www.politus.org.tr/Detay2.aspx?id=155>
- Ulusoy, Ali (2011), "Başkanlık sisteminin 'püf' noktası", *Akşam*, 11 Şubat 2011.
- Ülsever, Cüneyt (2011), "Başkanlık Sistemi ve CHP Raporu", 2 Haziran 2011. www.odatv.com.
- Yüzbaşıoğlu, Necmi (2012), "Türkiye'de Diktatörlüğe Dönüşür", Hasan Bozkurt ile söyleşi, *Bugün*, 13 Mayıs 2012.