



**BAŞKANLIK**  
**SİSTEMİ**

**EDİTÖRLER:**  
**MURAT AKTAŞ – BAYRAM COŞKUN**

**LiBeRTE**

**Murat Aktaş - Bayram Coşkun (Editörler)**

*Başkanlık Sistemi*

ISBN 13: 978-605-9823-02-9

Liberte Yayınları® / 187

1. Baskı: Mayıs 2015

© 2015, Liberte Yayınları®

© 2015, Murat Aktaş - Bayram Coşkun (Ed.)

**Yayın Yönetmeni: Hasan Yücel Başdemir**

**Tashih: Emre Turku**

**Sayfa Düzeni: Liberte Yayınları**

**Kapak Tasarımı: Muhsin Doğan**

**Baskı: Tarcan Matbaası**

Adres: Zübeyde Hanım Mah. Samyeli Sok. No: 15, İskitler, Ankara

Telefon: (312) 384 34 35-36 | Faks: (312) 384 34 37 | Sertifika No: 25744

**LIBERTE**  
liberteyayin grubu

Adres: GMK Bulvarı No: 108/16, 06570 Maltepe, Ankara

Telefon: (312) 230 87 03 | Faks: (312) 230 80 03

E-mail: info@liberte.com.tr | Web: www.liberte.com.tr | Sertifika No: 16438

**Liberte Yayınları® Liberte Yayın Grubu'nun tescilli bir markasıdır.**

*Murat Aktaş*

Murat Aktaş, İstanbul Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2000 yılında mezun oldu. 2004 yılında Fransa'da, Paris Ouest Nanterre Üniversitesi'nde Bilgi ve İletişim Bilimleri alanında Yüksek Lisansını tamamladı. Avrupa Birliği, Türkiye ve Ortadoğu konusunda çalışan Aktaş'ın, aynı zamanda küreselleşme, devlet ve demokrasi ile Ortadoğu'da kadın hakları mücadeleleri konularında çok sayıda akademik çalışması bulunmaktadır. Halen Muş Alparslan Üniversitesi, İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesidir.

**Bazı eserleri:**

- *Çatışma Çözümleri ve Barış*, (İletişim Yayınları, 2014)
- *Arap Baharı: Ortadoğu'da Demokrasi Arayışı ve Türkiye Modeli*, (Nobel Yayıncılık, 2012)

*Bayram Coşkun*

Bayram Coşkun, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F.'den 1986 yılında mezun oldu. 2007 yılında doçent oldu, 2012 yılında profesör unvanını aldı. 1993-2010 yılları arasında Muğla Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümünde çalıştı. Halen Muş Alparslan Üniversitesi, İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi, Dekan ve Rektör Yardımcısı olarak görev yapmaktadır.

# İÇİNDEKİLER

<b>ÖNSÖZ</b>	<b>15</b>
<i>Bayram Coşkun</i>	
<b>GİRİŞ: BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE</b>	<b>21</b>
<i>Doğru Ergil</i>	
<b>Giriş</b>	<b>21</b>
<b>1. Başkanlık Sisteminin Yapısı</b>	<b>22</b>
<b>2. Başkanlık Sisteminin Avantajları</b>	<b>25</b>
<b>3. Başkanlık Sistemine Yöneltilen Eleştiriler</b>	<b>26</b>
<b>4. Yarı-Başkanlık Sistemi</b>	<b>28</b>
<b>5. Başkanlık Sistemi ve Türkiye</b>	<b>30</b>
<b>6. Karşı Öneriler</b>	<b>34</b>
<b>7. Neden Başkanlık Sisteminde İsrar Ediliyor?</b>	<b>35</b>
<b>8. Siyasal Vesayet</b>	<b>39</b>
<b>9. Egemenlik-Tabiyet İlişkisi</b>	<b>39</b>
<b>Sonuç</b>	<b>45</b>

# BİRİNCİ BÖLÜM

## HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TANITILMASI

### **1 AMERİKAN BAŞKANLIK SİSTEMİ** 51

*Namık Kemal Öztürk - Hüseyin Kurt*

Giriş	51
1. Başkanlık Sisteminin Tanımı	53
2. Amerikan Anayasasının Özellikleri	54
3. Anayasanın Dayandığı Temel Prensipler	55
4. Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri	58
5. Sistemin İşleyişi	61
6. Bürokrasinin Kontrolü ve Başkan Değerlendirme ve Sonuç	71
	72

### **2 BAŞKANLIK SİSTEMİ VE LATİN AMERİKA DENEYİMLERİ** 79

*Turgay Uzun - Gözme M. Gezgüç*

Giriş	79
1. Hükümet Sistemleri Açısından Sınıflandırma ve Başkanlık Sistemi	81
2. Latin Amerika'da Başkanlık Sistemi ve Özellikleri	87
Sonuç	113

### **3 YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ: FRANSA MODELİ VE TÜRKİYE** 119

*Murat Aktaş*

Giriş	119
1. Hükümet Sistemi Denemeleri	121

2. Yarı-Başkanlık Sistemi	124
3. Yarı-Başkanlık Sisteminin Avantajları	138
4. Yarı-Başkanlık Sisteminin Dezavantajları	140
5. Yarı-Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği	142
Sonuç	147

#### **4 BİRLEŞİK KRALLIK'TA HÜKÜMET SİSTEMİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ** 153

*Özgür Heval Çınar*

Giriş	153
1. Tarihsel Süreç	154
2. Yasama Organları	161
3. Yürütme Organları	169
4. Yasama Ve Yürütme Arasındaki İlişki	173
5. Yerel Meclisler	177
Sonuç	182

#### **5 RUSYA'DA YÖNETİM GELENEĞİNİN DEĞİŞEMEYEN ÖZELLİĞİ: GÜÇLÜ YÜRÜTME** 185

*Ali Asker*

Giriş	185
1. Rusyanın Yönetim Geleneği ve İktidar Hegemonyası	187
2. Sovyetler Birliğinde Reform Çabaları ve Başarısızlık	194
3. Rusya Federasyonunda Anayasa Yapımı	196
4. Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Yasama ve Yürütme Erki	203
5. Benimsenmiş Hükümet Sistemi Üzerinde Bir Değerlendirme	216
EK-1: Rusya Federasyonu Anayasası	230

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE VE BAŞKANLIK SİSTEMİ:**  
**DEĞERLENDİRME VE ANALİZLER**

**1 TÜRKİYE'DE HÜKÜMET KRİZLERİ VE SİSTEM**

**ARAYIŞLARI 263**

*Murat Aktaş*

Giriş	263
1. Koalisyonlar ve Hükümet Krizleri	265
2. Sisteme Yönelik Eleştiriler ve Başkanlık Sistemi Arayışları	274
3. İkinci Cumhuriyet Tartışmaları	283
Sonuç	290

**2 BAŞKANLIK SİSTEMİ ERKLER AYRILIĞI VE TÜRKİYE 297**

*Abdullah Kıran*

Giriş	297
1. Güçlü Yürütme ve Kuvvetler Ayrılığı İlkesi	299
2. Başkanlık ve Parlamenter Sistem Uygulamaları	303
3. Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanması	321
4. AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Önerisi	329
Sonuç	334

**3 "İSTİKRAR" KONUSUNDAKİ KAFA KARIŞIKLIĞI  
ÜZERİNE NOTLAR: SİYASÎ İKTİDAR MERKEZİNİN  
YER DEĞİŞTİRMESİ 341**

*Bülent Yücel*

Giriş	341
1. Kavramsal Çerçeve	343

2. Parlâmenter Sistemin Kurumsal Esnekliğinden Başkanlık Sisteminin Anayasal Dengeleme Kısırlığına	347
3. Bir Tercih Olarak Demokratik Siyasî Sistem Devamlılığının Hükûmet İstikrarına Terki	351
4. Türkiye'ye İlişkin Anayasal Bir Durum Değerlendirmesi	352

## **4 SİYASAL İSTİKRAR AÇISINDAN BAŞKANLIK VE PARLAMENTER SİSTEMLER**

359

*Zeynel Abidin Kılınç*

Giriş	359
1. Başkanlık ve Parlamenter Sistem	362
2. Parlamenter Sistem: İngiltere Örneği	364
3. Başkanlık Sistemi: Amerika Örneği	370
4. Amerika ve İngiltere Karşılaştırması	374
5. Temeller Üzerine Uzlaşma	377
Sonuç	383

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE'DE SİYASAL LİDERLİK ADEM-İ MERKEZİYET VE YENİ ANAYASA TARTIŞMALARI**

#### **1 TARİHÎ VE KÜLTÜREL BOYUTLARIYLA TÜRKİYE'DE SİYASAL LİDERLİK**

389

*H. Aliyar Demirci*

Giriş	389
1. Osmanlı Türk Modernleşmesi ve Yeni Liderlik: Kurtarıcı Arayışı	392
2. Halaskârlardan Halaskâra: Yeni Kurtarıcı Karizma	397
3. Bir Halk Hareketinin İçinden Beslenen Politik Liderlik: Bayar ve Menderes	407



4. İkinci Cumhuriyetin Politik Liderleri: Uzlaşmanın Yokluğu	414
5. Güçlü Karizmatik Liderlik ve Popülizm	417
6. Merkeze Karşı Çevrenin Liderleri	419
7. Yeni Türkiye'de Eski ve Yeni Liderler	423
Sonuç	430

## **2 ADEM-İ MERKEZİYET TARTIŞMALARI** 447

*Murat Aktaş*

Giriş	447
1. Türkiye'de Adem-i Merkeziyet Tartışmaları	448
2. Adem-i Merkeziyet	453
3. Federal Sistemin Karşılaştığı Sorunlar	468
4. Bilgi Çağının Yönetim Modeli	470
Sonuç	475

## **3 BAŞKANLIK SİSTEMİ TARTIŞMASININ BİLİNMEYENİ:**

**BÖLGE** 481

*Cengiz Aktar*

Giriş	481
1. Demokratik Özerklik İle Kadük Uluslararası Metinler Arasına Sıkışmış Tartışma	483
2. Bölgesel Yapılar ve Başkanlık Sistemi	487
3. Yeni Anayasaya Adem-i Merkeziyet İlkesi: 'Bölünmez Bütün' ve 'Bölge'	488
4. Mevcut Yasalarda Adem-i Merkeziyet	490
5. Bir 'Kötü Uygulama' Örneği: Büyükşehirler	492
6. AB'nin Bölgesel Politikasının Önemi	494
Sonuç	496

## **4 TÜRKİYE'NİN DEMOKRATİKLEŞME GİRİŞİMLERİ YENİ ANAYASA VE BAŞKANLIK SİSTEMİ 499**

*Sabri Cığerci*

Giriş	499
1. Anayasa Değişikliği ve Ordunun Siyasi Gücünün Kaynakları	501
2. AB'nin Baskıları ve Reformlar	505
3. AKP'nin İktidara Gelişi	507
4. Demokratikleşme Zorunluluğu Ve Anayasal Reformlar	509
5. Siyasi Bir Güç Olarak Yargı	512
6. Yeni Anayasa: Siyasi Bir Tartışma	517
7. Başkanlık Sistemi Önerisi	524
Sonuç	529
AKP'nin Başkanlık Sistemi Önerisi - Tam Metin	534

**YAZARLARIN KISA ÖZGEÇMİŞİ 553**

# ÖNSÖZ

Bayram COŞKUN

**G**ÜNÜMÜZDE DEMOKRATİK REJİME SAHİP ÜLKELE-  
rin devlet yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesini ka-  
bul ettiği, ancak kuvvetler ayrılığının yumuşak veya  
sert bir biçimde uygulanması sonucunda farklı hükümet sis-  
temlerine sahip olduğu bilinmektedir. Halen yaygın olan hü-  
kümet sistemleri parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve ya-  
rı-başkanlık sistemidir. Her toplum, kendine ait tarihi, coğrafi,  
siyasi ve kültürel faktörlere dayalı olarak farklı bir hükümet  
sistemini tercih etmiştir. Bunun yanında meselenin dinamik  
bir yönünün de olduğu, zaman zaman toplumların hükümet  
sistemine ilişkin tercihlerini değiştirebildikleri de görülmek-  
tedir.

Türkiye’de devlet biçimi olarak Cumhuriyet tercih edil-  
dikten sonra, belli bir süreç sonucunda parlamenter sisteme  
geçilmiş, bu tercih toplumdaki gelen yaygın bir isteğin  
tezahüründen ziyade, anayasa yapıcılarının tercihleri so-

nucunda gerçekleşmiştir. Bugün Türkiye'nin parlamenter sisteme dair önemli bir uygulama tecrübesi vardır ve bu tecrübenin sonucunda birçok saptama yapmak mümkün hale gelmiştir. Genel bir saptama olarak; parlamenter sistemin toplumdaki farklı anlayışları yasama organına daha iyi yansıttığı, parlamenter sistemin güçlü bir cumhurbaşkanı veya başbakanın var olduğu dönemde sorunlara yol açmadığı, ancak bahsedilen faktörlerin yokluğunda yaygın bir siyasi istikrarsızlığa ve yönetim krizine neden olduğu söylenebilir. Türkiye'nin özellikle 1970'li yılları bu duruma örnektir.

Nitekim yaygın bir siyasi istikrarsızlığın yaşandığı 1970'li yıllardan sonra, 1980'li yılların başında Türkiye'de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve başkanlık sistemi tartışmalarının gündeme geldiği ve bu tartışmaların Turgut Özal'la birlikte güçlendiği görülmektedir. O dönemden günümüze tartışmalar zaman zaman sönmüş gibi görünse de, varlığını sürdürmektedir. Bunun yanı sıra, 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile 12. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte Türkiye'deki sistemin fiili olarak bir nevi yarı başkanlığa dönüştürdüğü dile getirilmektedir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, devlet yönetiminde meşruiyetini doğrudan halktan alan iki liderli bir yapı ortaya çıkarmıştır. Cumhurbaşkanının ikinci defa seçilebilecek olması ister istemez onun da seçmene yönelik icraatlar yapması sonucunu doğurmaktadır. Buda Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında çatışmaların ortaya çıkmasına kaynaklık edebilir. Böyle bir sonucun ortaya çıkmasını engellemenin yolu, devlet yönetimindeki siyasi liderliği teke indirmektir.

Yakın dönemde başkanlık sistemine geçme konusunun daha yoğun bir biçimde Türkiye'nin gündemine girdiği ve

# GİRİŞ

## BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE

Doğu ERGİL

### GİRİŞ

**B**AŞKANLIK SİSTEMİ TARTIŞMALARI ÜLKEMİZDE SON dönemde iyice kızışmıştır. Bunun ana nedeni, 150 yıllık parlamenter geleneği göz ardı ederek kuvvetler ayrılığı ve taviz verilemez “doğal haklar” temelinde şekillenmiş bir anayasa olmadan yönetmek arzusunun Türkiye siyasetine hâkim olmasıdır.

Siyasal sistemlerin belirleyici özelliği yürütmenin nasıl ve ne şekilde biçimlendiğidir. Başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran temel özellik, yürütme organı ile yasama organının iç içe geçmemiş olmasıdır. Aslında başkanlık sisteminden murat edilen kesin bir kuvvetler ayırımıdır. Yasama, yürütme ve yargı organları arasında bulunan işlevsel özerklik kesin bir görev ve yetki ayırımına ve bundan doğan dengeye dayanır. Yasama ve yargı organlarının demokratik denetimi altında yürütmeye azami yetki sağlanmıştır. Başkanlık

sistemine, ‘başkanlık hükümeti sistemi’ de denir. Başkanlık sisteminde yasamanın yürütmeyi fesih etme yetkisi yoktur.

Zannedilmesin ki bugün 30’u aşkın ülkede uygulanan başkanlık sistemi birbirine benzer. Her ülke kendi tarihi, siyasi ve kültürel birikimine uygun olarak bu sistemi benimsemiştir. Ama en başarılı olan ülke ABD’dir. Monarşik bir geçmişi olmaması, özgürlük arayışı içinde göç etmiş olan insanlardan oluşması, kendi içlerinde özerk yönetimlerden (eyaletlerden) oluşması ve ordusunun devlete bağlı bürokratik bir organ olarak değil, yurttaşlardan oluşan gönüllü birlik olarak bağımsızlık savaşını vermiş olması, o zamandan beri de seçilmiş otoriteye sadık kalması Amerika’nın özel şartlarının ürünüdür.

## 1. BAŞKANLIK SİSTEMİNİN YAPISI

- 1) Devlet başkanı, hükümet başkanı ayrımı yoktur.
- 2) Başkan, görevi ile ilgili işlerden dolayı sorumsuzdur. Sadece ‘vatana ihanet’ suçundan yargılanabilir.
- 3) Başkan, halk tarafından doğrudan ve dolaylı olarak belirli bir süre için seçilir. Görev süresi parlamento tarafından kısaltılamaz ve oluşturduğu kabine fesh edilemez.
- 4) Kuvvetler ayrılığı kesin bir ilkedir. Yasama, yürütme ve yargı organlarının uyumlu ve birbirlerini denetler biçimde çalışması için geliştirilen denge ve denetleme mekanizmaları, kuvvetlerin/organların birbirlerinin alanlarına müdahale etmesini ve yetkilerini aşmalarını engeller. Özellikle yasama ve yürütme organları, birbirlerinin hukuki varlığına son verme yetkisinden mahrumdurlar. İkisi de halk tarafından seçildiği için aralarında organik değil ancak işlevsel bir ilişki vardır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TANITILMASI

# 1

## AMERİKAN BAŞKANLIK SİSTEMİ

Namık Kemal ÖZTÜRK · Hüseyin KURT

### GİRİŞ

**A**MERİKAN BAŞKANLIK SİSTEMİ<sup>1</sup>, HÜKÜMET SİSTEM-leri içinde kurumları, siyasi ve toplumsal yönleri, ortaya çıkışı ve bilhassa Amerikan değerlerini ih-tiva etmesi bakımından kendine özgü bir hükümet sistemi olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle siyaset bilimi literatüründe kopyası yapılamayan sistem olarak kabul edilmektedir. Sistemin oluşmasında kurucuların öngördüğü katı kuvvetler ayrılığının etkisi olduğu kadar, Amerikan Federalizmi'nin de önemli etkisi vardır. Bu bakımdan başkanlık sistemini federal sistemden ayrı değerlendirmek çok gerçekçi değildir. Çünkü federal kurumlar hem Amerikan anayasasının hem de hükümet sisteminin temel dinamiklerini oluştururlar.

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri bir-

1 Amerikan Başkanlık sistemi ile ilgili kapsamlı ve güncel bilgiler için bkz. Stephens, O.H. Jr. ve Scheb, John, II., (2008), American Constitutional Law, Vol.1. Fourth Edition, Thomson, Wadsworth.



birinden kesin olarak ayrılmış, birbirlerinin görev alanlarına doğrudan müdahaleleri engellenmiştir (Lijphar vd. :65; Türköne, 2014:141; Kıran, 2013:265). Yasama ve yürütme organları ayrı ayrı seçimle oluşturulmaktadır ve birbirlerinin görevlerine son verebilme yetkileri söz konusu değildir (Teziç, 2001:425;Kıran, 2013:266). Başkanlık sisteminin gerçek anlamda uygulandığı tek ülke Amerika Birleşik Devletleri'dir (Teziç, 2001:424; Demir, Karatepe,1989: 91). Amerikan toplumunun kültürel değerleri ve kendine özgü kurumları bu siyasal sisteme önemli katkılar yapmıştır. Başkanlık sistemi bugün ABD'nin yanı sıra birçok Latin Amerika, Afrika ve Asya ülkelerinde uygulanmaktadır. Bu ülkelerin hepsinde farklı mekanizmalar oluşturulmuş ve kendi bünyelerine adaptasyonları yapılmaya çalışılmıştır.1980'li yıllardan sonra demokrasiye geçmeye çalışan ülkelerin büyük bir çoğunluğu başkanlık sistemini tercih etmiştir (Kıran, 2013:275). Ancak ABD dışındaki ülkelerde bu sistemin çok başarılı olduğunu söylemek gerçekçi değildir (Öztürk, 2015:271, 282).

Başkanlık sistemi özellikle Juan Linz'in kapsamlı araştırmalarının takdiminden itibaren siyasi analiz konusu olmaya başlamış, 1994 yılında kitabın yayınlanması ile Dünyada yoğun bir şekilde tartışılmıştır (Cheibub, Limongi, 2011:230). Türkiye'de değişik dönemlerde bu sistem tartışmaları alevlenmekte ve hararetli tartışmalara konu olabilmektedir. Bu tartışmaların son dönemlerde yoğunlaşmasının temel nedeni özellikle Cumhurbaşkanı R. Tayyip Erdoğan'ın hükümet sistemleri tartışmalarında Türkiye için uygun sistem olarak Başkanlık Sistemini (Meksika tipi) önermesinden kaynaklanmıştır. Bu çalışmada, Amerikan Başkanlık Sistemi'nin oluşum dinamikleri göz önüne alınarak sistemin kapsamlı bir değerlendirmesi yapılacaktır.

# 2

## BAŞKANLIK SİSTEMİ VE LATİN AMERİKA DENEYİMLERİ

Turgay UZUN - Gözde M. GEZGÜÇ

### GİRİŞ

**S**İYASAL SİSTEM, BİR ÜLKEDEKİ SİYASAL KURUMLARIN birbirleriyle olan etkileşim ve iletişimlerini sağlayan örgüler bütünü olarak tanımlanabilir. Siyasal sistem, sadece kurulu düzeni, hükümet ve diğer yönetme mekanizmalarını değil, aynı zamanda tüm toplumsal yapıların birbiriyle olan ilişkilerini de bize açıklamaktadır. Her toplumun gelenekleri, kültürü ve tarihsel geçmişinin siyasal sistemin yapısının belirlenmesinde önemli pay sahibi olduğu kabul edilmektedir. Siyasal sistemleri sınıflandırma çabası, Antik Yunan düşünürlerinden günümüz modern siyaset bilimcilerine kadar süregelen bir eylemdir. Siyaset biliminin kurucusu olarak kabul edilen Aristoteles, M.Ö. 4. yüzyılda siyasal sistemleri 'iyi' ve 'kötü' sistemler olarak ayırma tabi tutmuştur. Ona göre, 'iyi' sistemler, monarşi, aristokrasi ve politeia (hukuka

dayalı yönetim) dir. ‘Kötü’ sistemler ise, ‘iyi’ sistemlerin yozlaşmış hali olan, tirani, oligarşi ve demokrasi (demagoji) dir.

18. yüzyılda siyaset felsefesi siyasal rejimleri hukuka bağlı anayasal rejimler ve otokrasiler olarak iki ana kategoride değerlendirmeye başlamıştır. Fransız Devrimi, cumhuriyetin monarşi karşısındaki “zaferini” ilan ederken mutlak monarşilerin de sonunun geldiğinin habercisi olmuştur. Modern zamanlarda, demokratik devlet sistemleri ile totaliter rejimler arasındaki ayırım derinleşmiştir. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında başlayan kamplaşma dönemi ve siyasal sistemlerin “üç dünya tipolojisi” olarak üçe ayrılması geleneği uzunca bir süre, Sovyetler Birliği’nin çözülmesine kadar devam etmiştir. Avrupa’daki totaliter rejimlerin birer birer çökmesi ve yerlerine demokratik liberal rejimlerin kurulması, liberal sistemlerin başat konumunu güçlendirmiştir. Bugün, siyasal sistemleri sınıflandırmanın daha da güçleşmiş olduğunu söylemek mümkündür. Kaldı ki, sınıflandırma “tanımlama” tarafından ziyade sübjektif değer yargılarını daha baskın biçimde içinde barındıran bir kavramdır. Liberal öğretisi, sosyalist rejimleri anti-demokratik rejimler olarak “kategorize” ederken, sosyalist gelenek liberal rejimleri “hegemonik” rejimler olarak tanımlamaktadır. Aslında sistemi açıklama, onu kendi dünyamızda layık olduğunu düşündüğümüz yere yerleştirmekten öte bir anlam ifade etmemektedir. Diğer yandan, tanımlama, kendi sahip olduğumuz kavramlar kullanılarak yapıldığı için, kavramlara yüklediğimiz anlamların değişmesi tanımlama ve kategorize etmeyi de farklılaştırmaktadır. Demokrasi dediğimizde, birbirinden farklı hatta birbirine “düşman” tanımlamalara sıklıkla rastlamak mümkündür.

Derin karşıtlıkların ortadan kalkmış olması, bu sistemleri

kategorize etmeyi zorlaştırırken bir yandan da sınıflandırma adına, sistemler arasındaki nüansları, daha güçlü bir biçimde göz önüne çıkartmaktadır. Günümüzde, arasında yapısal ve uygulama farklılıklarının bulunduğu liberal demokrasiler, “poliarşiler”, post-komünist rejimler demokratik sistemler ana başlığı altında yer alırken, diğer yanda otoriter sistemlerin hüküm sürdüğü Asya-Afrika ülkeleri, başta İran olmak üzere İslami rejimler ve sayısı az kalmış olsa da totaliter sosyalist rejimler yer almaktadır.

Başkanlık sistemi denildiğinde genelde ABD akla gelmektedir ve ABD'nin başkanlık sistemi hakkında oldukça geniş bir literatür vardır. Latin Amerika'da uygulanan başkanlık sistemi ise daha çok ABD'ye yakıştırılmış olan bu sistemin kötü bir uygulaması olarak bilinir. Aynı zamanda Latin Amerika'da uygulanan başkanlık sistemi hakkında Türkçe kaynak oldukça sınırlıdır. Bu çalışmada hükümet sistemlerinin sınıflandırılması, başkanlık sistemi ve işleyişi, Latin Amerika'daki başkanlık sisteminin özellikleri ve Latin Amerika'da bulunan altı ülkenin –Arjantin, Bolivya, Brezilya, Meksika, Şili, Venezüella- anayasalarına göre yasama-yürütme fonksiyonları açısından başkanlık sistemi incelenecektir. Çalışmanın sınırlı olan Türkçe literatüre olumlu katkı yapması umulmaktadır.

## 1. HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN SINIFLANDIRMA VE BAŞKANLIK SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

Hükümet sistemi, siyasal sistem içerisindeki yönetsel aygıt ve kurumsal düzeyde işleyen yapılara ilişkin bir kavramdır. Hükümet sistemleri sınıflandırılırken devletin temel organları olan yasama ve yürütme arasındaki ilişki esas alınır. Yargı

# 3

## YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ: FRANSA MODELİ VE TÜRKİYE

Murat AKTAŞ

### GİRİŞ

**T**ÜRKİYE'DE KISA SÜREN HÜKÜMETLER VE ÖZELLİKLE koalisyon dönemlerinde yaşanan istikrarsızlıklar ve siyasi tıkanlıkları parlamenter sisteme bağlayarak 1980'lerden beri hükümet sisteminin değişmesi gerektiğini savunanlar bulunmaktadır. Hükümet sistemi ile ilgili tartışmalarda başkanlık sisteminin yanısıra, yarı-başkanlık sistemi önerileri de yapılmaktadır. Parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin karışımından çıkan yarı-başkanlık sistemi denince de şüphesiz ilk akla gelen Fransa'dır. Fransa günümüzde modern demokrasilerde uygulanan ve Türkiye'de de hükümet sistemi arayışları bağlamında tartışılan parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemlerinin her üçünü de yaşamış, zengin bir siyasal geçmişse sahip bir ülkedir. Uzun bir devlet geleneği, kurumsal tecrübe ve demokrasi geçmişi

bulunan Fransa, aynı zamanda geçmişte Osmanlı Devletinde olduğu gibi imparatorluk, mutlak monarşi ve anayasal monarşiyi de yaşamış, üstelik parlamenter sistem ve başkanlık sistemlerini de denemiş olması vesilesiyle Türkiye açısından önemli bir siyasal laboratuvar niteliğindedir. Kapitülasyonlar nedeniyle de Osmanlı Devleti ve toplumu ile yakın ilişki içinde olan Fransa, birçok Türkiyeli şair, yazar, entelektüel ve siyasetçinin yakından takip ettiği bir ülke olmuştur. Ayrıca Osmanlı hanedanını deviren Jön Türkler ve İttihat Terakki geleneğine ev sahipliği yapması vesilesi ile Türkiye'deki entelektüel dünya ve siyasal sistemi de yakından etkilemiştir. Üstelik Mustafa Kemal'in de Fransız devrimi ve Fransız laik, jakoben devlet anlayışından ziyadesiyle etkilenmiş olması ve Türkiye Kamu Yönetiminin de önemli oranda Fransa'dan esinlenmiş olması Fransa örneğini daha da önemli kılmaktadır.

Cumhuriyetin doğduğu ülke olarak bilinen Fransa, hükümet sisteminde yaptığı değişiklikler ve reformlarla günümüzde V. Cumhuriyet ile varlığını sürdürürken, Türkiye Cumhuriyeti 21. yüzyılda hala Fransa'dan 20. Yüzyılın ilk çeyreğinde devşirdiği Cumhuriyet mantığı ile yoluna devam etmeye çalışmaktadır. 1982'ye kadar merkezi bir devlet olarak tanınan Fransa, bu tarihten itibaren yaptığı reformlarla tamamen adem-i merkezi bir devlete dönüşürken, Türkiye Cumhuriyeti ise -Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde yaptığı bazı reformlara rağmen- hala esinlenmiş olduğu Fransa'nın III. Cumhuriyetinin yaşadığı 1920'lerdeki aşırı merkezci ve milliyetçi yapısını önemli oranda korumaktadır. Buna rağmen bu sistemin artık toplumun ve günümüzün ihtiyaçlarına cevap veremediğini yapılan, bazı reformların işleri daha da için-

# 4

## BİRLEŞİK KRALLIK'TA HÜKÜMET SİSTEMİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Özgür Heval ÇINAR

### GİRİŞ

**D**EMOKRATİK ÜLKELERDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık sistemi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Her demokratik ülke kendi siyasi, kültürel ve tarihsel koşullarına göre bu üç ana hükümet sisteminden birisini tercih etmiştir. Türkiye 90 yıldan fazladır parlamenter sistem tecrübesine sahip bir ülkedir.

Ancak Türkiye siyasal tarihine baktığımızda dönem dönem bu sistemin yetersizliğinin tartışıldığını ve bu tartışmaların son dönemde daha da hızlandığını görmekteyiz. Nitekim Türkiye’de son günlerde yeni anayasa yapımı sürecinde parlamenter sistem yerine başkanlık ve yarı başkanlık sisteminin ülkemiz için faydalı olup olmayacağı ve ülkede istikrarı sağlayıp sağlayamayacağı yönünde tartışmalar gündeme gelmiştir.

Bu tartışmalar ışığında bu editorial çalışmanın hükümet sistemlerine ilişkin karşılaştırmalı bir analiz sunması önemlidir. Bu makalede Birleşik Krallık'ta ki parlamenter sistemin tarihsel kökenlerine, yasama ile yürütme organlarının neler olduğuna ve bunların fonksiyonlarına, ayrıca yasama ile yürütme organları arasındaki ilişkinin nasıl olduğu sorularına cevap bulmaya çalışılacaktır.

## 1. TARİHSEL SÜREÇ

Birleşik Krallık Parlamentosu Dünyadaki en eski parlamentolardan birisidir.<sup>1</sup> Aşağıda detaylı olarak inceleneceği gibi Parlamenter sistemin kökleri Magna Carta'ya kadar uzanmaktadır. Hatta bunun öncesinde Anglo-Saxon hükümetinin tarihsel kökenleri 8. ile 11. yüzyıllar arası döneme kadar uzanmaktadır. Bu dönemlerde Kralın Konseyi (*witan*) ve Tartışma Meclisleri (*moots*) bulunmaktaydı.<sup>2</sup>

Kralın dönem dönem ülke meselelerini tartışmak için danışman ve feodal beyleri çağırdığı toplantılara Kralın Konseyi denilmekteydi. Bu toplantılara daha sonraki süreçlerde kilise temsilcileri de dahil edilmiştir.

Ayrıca her bir bölgenin problemlerinin konuşulması için Tartışma Meclisleri adıyla daha sık toplantılar düzenlenmeye başlanmıştır. Bu toplantılara da yerel lordlar, piskoposlar, şerifler ve en önemlisi her bir bölgeyi temsilen dört temsil-

1 Bu konuda daha detaylı bir bilgi için bkz. Living Heritage, *Birth of the English Parliament, Anglo-Saxon Origins*, <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/origins/> (son erişim 9 Mart 2015).

2 Parlamento ile ilgili tarihsel bilgiler için bkz. <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/> (son erişim 9 Mart 2015).



# 5

## RUSYA'DA YÖNETİM GELENEĞİNİN DEĞİŞEMEYEN ÖZELLİĞİ: GÜÇLÜ YÜRÜTME

Ali ASKER

### GİRİŞ

**H**ÜKÜMET SİSTEMLERİ, BAŞKA BİR ADI İLE YÖNETİM biçimleri konusu günümüzde hukuk ve siyasi bilimler alanında, ayrıca politika çevrelerinde çokça tartışılan konuların başında gelmektedir. Sosyalist rejimin çökmesinden sonra ortaya çıkan yeni bağımsız cumhuriyetlerde, ayrıca rejim değişmesi sürecine girmiş Doğu Avrupa ülkelerinde iktidar erkleri arasındaki yetki dağılımı önemli konuların başında gelmiştir. Yüzyıllar boyunca yarı feodalite ve emperyalist bir yapıya sahip Rusya'da siyasi reformlar ve toplumsal yaşamın demokratikleştirilmesi yönünde başlatılan Girişimler ya yarım kalmış ya da başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Rusya'nın devlet yönetimi alanındaki gelenekler her zaman güçlü bir yürütme (zaten mutlak monarşi) erkinden yana olmuştur.

1917'de Ekim ihtilalı sonucunda sosyalist rejimin tesis

edilmesinden sonra ülkedeki yapı tamamen değişmiş, bir sosyalist hukuk ve devlet sistemi meydana gelmiştir. Sosyalist hukuk sisteminin yapısal özellikleri, ayrıca hukuk doktrini her hangi bir şekilde kuvvetler ayrılığı ilkesini kabul etmemiştir. Sovyetler Birliğinin dağılma sürecine girmesiyle yeni oluşan cumhuriyetlerde hangi hükümet sisteminin tercih edilmesi gerektiği konusunda yoğun tartışmalar yaşanmıştır.

Sovyet sonrası anayasaların yapımı sürecinde ağırlıklı olarak liderlerin kişisel tutumlarını ve görüşlerini yansıtan “lider anayasaları” ortaya çıkmıştır. Bu durum Orta Asya anayasalarında özellikle bariz şekilde yaşanmıştır.

Gerek meşruiyet gerekse yaşanabilirlik açısından meydana gelen anayasal sorunlar siyasi istikrarın göreceli bir istikrar olduğunu ortaya koyarken, belli iç ve dış koşullar meydana geldiğinde ayaklanma ve devrimlerin meydana gelme ihtimalini de artırmaktadır.

Rusya Federasyonunda böyle bir durumun salt bir biçimde gözlemlendiğini veya anayasa yapımının tek liderin hegemonyası altında geliştiğini tam anlamıyla söylemek zor olsa da o dönemdeki iktidarın (yürütmenin) kendi egemenliğini kuvvetlendirdiğini, kuvvetler dağılımından önemli bir pay kopardığını ifade etmemiz yanlış olmayacaktır. Sovyet sonrası dönemde Rusya’da sistem değişikliği ve anayasa yapımı sürecinde enine boyuna tartışılmış hükümet sistemi konusunda, iktidar erkleri arasında yetki dağılımıyla ilgili sorunun çözülmesinde parlamento ve devlet başkanlığı arasında iç savaş tehdidi doğuran ciddi bir çatışma yaşanmıştır. Dönemin devlet başkanı Boris Yeltsin tarafından askeri güç kullanılmış, Rusya’daki anayasa yapımı süreci yürütmenin “zaferiyle”

## İKİNCİ BÖLÜM

# TÜRKİYE VE BAŞKANLIK SİSTEMİ: DEĞERLENDİRME VE ANALİZLER

# 1

## TÜRKİYE'DE HÜKÜMET KRİZLERİ VE SİSTEM ARAYIŞLARI

Murat AKTAŞ

### GİRİŞ

**P**ARLAMENTER SİSTEMLE YÖNETİLEN TÜRKİYE'DE hükümet sistemi zaman zaman değişik çevrelerce değişik nedenlerden dolayı eleştirilerek başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi önerileri gündeme getirilmiştir. Hükümet sistemi ile ilgili tartışmalar dönem dönem daha da ileri götürülerek üniter devletin yapısı ve örgütlenme şekli de tartışmaya açılmıştır. Bu tartışmalar bağlamında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, "İkinci Cumhuriyet", "Demokratik Cumhuriyet", "Osmanlı Modeli" ve "Federal Sistem" gibi öneriler yapılmıştır. Özellikle koalisyon hükümetleri döneminde siyasi partiler arasında yaşanan uyuşmazlıklar, hükümet krizleri ve siyasal istikrarsızlıklar bu önerilere gerekçe olarak gösterilmiştir. 1960 askeri darbesinden sonra yapılan genel seçimlerde uzun süre bir siyasal partinin tek başına hükümet kurabilmek için yeterli çoğunluğu sağlayamaması sonucunda güçlü bir

başbakan veya cumhurbaşkanı seçilememiştir. Güçlü bir hükümetin kurulamadığı dönemlerde yaşanan istikrarsızlıklar çok partili parlamenter sisteme yüklenerek sitem bu yüzden eleştirilmiş ve başkanlık veya yarı-başkanlık sistemi önerilerek Türkiye'nin bu tür hükümet sistemleri ile olası sorunlarından kurtulacağı tezleri ileri sürülmüştür.

Türkiye'deki hükümet sistemi ile ilgili tartışmalar sözünü ettiğimiz koalisyonlardan kaynaklanan istikrarsızlık ve krizlerin yanı sıra güçlü bir başbakan veya cumhurbaşkanı olduğu dönemlerde de bu kez cumhurbaşkanının yetkilerinin genişliği gibi farklı sebeplerle gündeme gelmiştir. Bu tartışmaların bazıları toplumda geniş yankı bulmuş bazıları ise sivil ve askeri bürokrasi tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Buna karşın tartışmalar cumhuriyetin demokratikleştirilmesi arayışları kapsamında zaman zaman zayıf da olsa varlığını sürdürmüştür.

Türkiye'de 1980'den itibaren gündeme gelen Devlet Başkanı'nın halk tarafından seçilmesi ve yetkilerinin genişletilmesi konusundaki tartışmalar aslında 1982 Anayasasının yapımı sürecinde de devam etmiştir. 1990'lı yıllara İkinci Cumhuriyet ve federasyon sistemi tartışmaları damgasını vururken, 2000'li yıllarda başkanlık sistemi tartışması Anayasa Uzlaşma Komisyonuna da sunulmuştur.

Peki, Türkiye'de hali hazırda uygulanan parlamenter sistemin karşılaştığı sorunlar nelerdir? Farklı bir sistem arayanların esas sorunu koalisyon hükümetleri ve siyasal istikrarsızlık mı yoksa cumhurbaşkanı ile başbakanın yetkileri sorunu veya başbakan ve cumhurbaşkanının yetkilerinin çakışması sorunu mudur? Yoksa esas sorun demokrasi, hukuk devleti ve vatan-

# 2

## BAŞKANLIK SİSTEMİ ERKLER AYRILIĞI VE TÜRKİYE

Abdullah KIRAN

### GİRİŞ

**A**MERİKAN ANAYASASINI HAZIRLAYANLAR 1787 YILINDA Philadelphia'da toplandıklarında, onları en çok meşgul eden konuların başında nasıl bir yürütmenin oluşturulması sorunu geliyordu. Anayasanın kurucu babaları, monarşiye dönüşecek bir sistemin oluşturulmasından yana değillerdi. George Washington (1732-1799) ve Alexander Hamilton (1755-1804), etkin bir şekilde karar verecek tek bir yürütmenin, diğer bir deyimle güçlü ulusal bir hükümetin gerekli olduğunu dile getirirken; James Madison (1751-1836) ve Thomas Jefferson (1743-1826) gibi düşünürler yasama, yürütme ve yargı erkinin tek bir elde toplanmasını tiranlık olarak adlandırmaktaydı. Onlara göre tiranlık yukarıdan, yöneticilerden gelebileceği gibi, aşağıdan, halk kitlelerinden de gelebilirdi (Girdner, 1996:203).

Öyleyse anayasada kuvvetler ayrılığı ilkesi oldukça sağlam

bir dengeye oturtulmalıydı. Peki, böylesine hassas bir denge nasıl olmalıydı ve nasıl sağlanabilirdi? Çözümüne kavuşturulması gereken asıl sorun buydu. ABD anayasasını oluşturular, bu sorunu aşmada Fransız soylu Baron de Montesquieu (1689-1755)'dan ciddi oranda ilham aldılar (Edwards & Wayne,1997:4). Montesquieu, siyaset biliminin temel klasikleri arasında sayılan *Kanunların Ruhunu* adlı eseri için materyaller toplamak amacıyla nerdeyse bütün Avrupa'yı dolaşacak ve bir süre de İngiltere'de kalacaktır. Fransa kralı ile sorunlu olan Montesquieu'nun bu seyahatleri bir nevi “zorunluluktan” kaynaklanmaktadır. Birkaç yıl İngiltere'de yaşayan Montesquieu, buradaki sistemin karşılıklı bir denge üzerine temellendirildiğini gördü. Özü itibarıyla bu yapı, kralın (executive) ve Parlatentonun (the legislative) karşılıklı birbirini dengelemesiydi (Roskin, Cord vd., 2008: 261). Montesquieu, “eğer yasama organı yürütme işine burnunu sokmaya kalkarsa o zaman yürütme organı yıkılır (Montesquieu, 2009:370)” diyordu. Montesquieu yasama, yürütme ve yargı organlarının karşılıklı bir dengeye oturtulmadığı, “üç erkin bir durgunluk yada hareketsizlik meydana getirmediği” sistemlerde özgür bir yönetimin oluşturulabilmesini adeta imkansız görmektedir.

İşte ABD'nin kurucu babaları, Montesquieu'nun bu kaygılarını esas alarak kuvvetler ayrılığı ilkesinde denge olgusunu göz önünde bulundurarak ülkelerinin temel yasalarını belirleyen anayasalarını hazırladılar. Bir önsüz ve 7 madden oluşmuş anayasada şimdiye kadar 27 değişiklik yapıldı. Yetki kullanımını ulusal ve eyalet hükümetleri arasında paylaşan ABD anayasası, federal bir sisteme dayanmaktadır. Anayasa, yürütme organının başı olarak Başkan'a yasaları uygulama

# 3

## “İSTİKRAR” KONUSUNDAKİ KAFA KARIŞIKLIĞI ÜZERİNE NOTLAR: SİYASÎ İKTİDAR MERKEZİNİN YER DEĞİŞTİRMESİ

Bülent YÜCEL

### GİRİŞ

**9** KASIM 1982, TÜRKİYE İÇİN DÖNÜM NOKTASI OLAN tarihlerden birisi olup, 1982 Anayasası'nın Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği bu gün, kökleşmeye başlayan klasik parlamenter sistemin<sup>1</sup> dönüşüme uğra(-

1 Cumhuriyet dönemi anayasal geçmişimiz genel esasları itibarıyla ele alındığında, erkek birliğinin bir uygulama modeli olan meclis hükûmeti sisteminden; erkeklerin yumuşak ayrılığını ifade eden parlamenter hükûmet sistemine evrilen bir gelişim çizgisinin izlendiği görülecektir. Milli Mücadele'nin olağanüstü koşullarına uygun olarak hazırlanan 1921 Anayasası'nda bütün erkeklerin TBMM'de toplandığı bir siyasi örgütlenme tarzından; Savaş sonrası olağanlaşma sürecinin bir ürünü olan 1924 Anayasası'nda, yargı hariç, erkeklerin anayasal düzlemde yine yasamada toplandığı ve fakat fiiliyatta yürütmenin bağımsızlaşmaya başladığı kendine özgü bir yapı kurgulanmıştır. 1924 Anayasası, TBMM içinde çoğunluğu elinde tutan partinin hâkim bir güç olarak kendini var etmesine ve sistem içinde ağırlığını hissettirmesine yol açmıştır. Milli iradenin tezahürü biçiminde sunulan bu çoğunluk iktidarı uygulaması, “denetle – dengele” sistemi olmaksızın çok partili dönemde (1945– 1960) varlığını sürdürmüştür. Klasik parlamenter sistemin, siyasi iktidarı çeşitli organ ve mekanizmalarla belli ölçüde dizginleyen yapısıyla ve kurumlarıyla şekillenmesi için 1961 Anayasası'na kadar beklenmiştir.



til)masının da başlangıcıdır. Anayasanın yasama ve yürütme erklerini düzenleyişi ve bu erkler arasında kurguladığı ilişki incelendiğinde etkili ve denetleyebilen yasamadan; güçlü ve belirleyen yürütmeye geçişin<sup>2</sup> hukukî altyapısının anayasal düzlemde hazırlanmış olduğu görülecektir.

1982 Anayasasının uygulamasını iki döneme ayırdığımızda, yukarıdaki saptamanın ilk ayağının 2007 yılına kadar belli ölçüde kökleştiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla 1982-2007 aralığı, yürütmenin her iki kanadının da ciddi ölçüde güçlendirildiği ve fakat parlâmenter hükümet sisteminin esaslarına sadık bir yönetim modelinin uygulandığı bir dönemi ifade etmektedir. Ancak yürürlükteki anayasa bakımından 2007 sonrası dönem, farklı bir hükümet sistemi tercihinin somutlaşmış hâli gibidir. Devam etmekte olan bu ikinci dönem dinamiğinin temelinde yatan hukukî açıklama 2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği iken; siyasi gerekçe, devlet başkanının sahip olduğu geniş anayasal yetkilerin tesirini arttıracak olan meşruluk oranının yükselmesi olgusudur.

Türkiye üzerine hazırlanan bu makalenin belli bir bütünlük içinde anlaşılabilir hâle gelebilmesi için “Giriş” sonrası ilk kısım hükümet sistemleri hakkındaki kavramsal çerçeveye ayrılmıştır. Çalışmada devlet başkanının halk tarafından seçildiği başkanlık ve yarı – başkanlık hükümet modelleri ile bu seçimin yasama organınca gerçekleştirildiği parlâment-

2 Seçim sistemi, bu yapısal kurgunun tamamlanabilmesinde kritik bir rol oynamıştır. Siyasî temsili zenginleştiren D’hondt orantılı sisteminin barajlı uygulaması ile temsilde adalet, yönetiminde istikrara feda edilmiştir. Böylece parlamentodaki siyasetin ağırlık merkezinin, yasamadan yürütmeye doğru kaydırılması için gerekli kurumsal adımlardan biri daha atılmıştır.

# 4

## SİYASAL İSTİKRAR AÇISINDAN BAŞKANLIK VE PARLAMENTER SİSTEMLER<sup>1</sup>

Zeynel Abidin KILINÇ

*İngiltere'nin "medeniyete istisnai katkısı istikrarlı temsili hükümet kurumlarıdır." <sup>2</sup>*

Wright

### GİRİŞ

**S**İYASAL İSTİKRAR YÜRÜTME GÜCÜNÜN YASAL SÜRESİ içerisinde iktidarını kullanması, diğer bir deyişle gerek siyasi (zayıf koalisyonlar, uzlaşma kültürünün eksikliği) gerekse siyaset dışı (askeri darbeler ve müdahaleler gibi) nedenlerle önünün kesilmemesi olarak tanımlanabilir (Hurwitz, 1973: 52-455). Siyasal istikrarın bizatihi önemli olup olmadığı sorusu önemli bir sorudur. Esas itibarıyla siyasal istikrar üzerine vurgu siyasal istikrarın, etkinliğin önemli bir şartı olması nedeniyledir. Siyasi açıdan istikrarlı olup etkin

1 Bu makale daha önce Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar dergisinde (2010, cilt:47, sayı: 548) yayınlanmıştır. İlgili dergiden izin alınarak burada tekrar basılmıştır.

2 (The Daily Telegraph, 19 Aralık 1997, aktaran Wright, 2003: 2).

olmayan sistemlerin varlığı istikrarın etkinlikle birlikte değerlendirilmesinin uygun olduğunu gösterir. Bu nedenle otoriter rejimler, toplumu şiddet kullanarak sindirdiği için genel olarak istikrarlı olmakla birlikte, genel anlamda siyasi, sosyal ve iktisadi gelişmenin gerçekleştirilmesi ve özel anlamda ülkelerin iyi yönetilmesi olarak tanımlanabilecek etkinlik açısından başarısızdılar. Örneğin, Gorbaçov'un 1986'da *Perestroyka* (Yeniden Yapılanma) ve *Glasnost* (Açıklık) adlı reform programlarını başlatmasının nedeni Sovyetler Birliği'ndeki yönetimin istikrarsızlığı değil etkinliğini yitirmiş olması idi. İstikrarlı ama etkin olmayan iktisadi ve siyasi yapılar ülkenin tıkanmasına yol açmıştı (Özsoy, 2006). Diğer taraftan, Gorbaçov'un çok kapsamlı reform programları sonucu istikrarlı ama etkin olmayan Sovyetler Birliği'nin yerini, bir süreliğine bile olsa, hem istikrarsız hem de etkin olmayan ülkeler almıştı. Benzer şekilde, Saddam Hüseyin'in Bağdat'taki heykelini devirenler arasında yer alan Iraklı vatandaşların, ABD işgalinin meydana getirdiği kaosla ilgili yapmış olduğu "bildiğiniz şeytan bilmediğiniz şeytandan iyidir, pişmanım!" yorumu, etkin olmakla birlikte istikrara sahip durumun, ideal durum olmasa da, anarşiye yol açan hem istikrarsız hem de etkin olmayan duruma göre kötünün iyisi olarak tercih edilebileceğini gösteren diğer bir örnektir.

Bu iki optimum olmayan durum dikkate alındığında istikrar arayışının otoriter bir formüle razı olmak olmadığı, hem istikrar hem de etkinlik anlamına geldiği ya da, diğer bir deyişle, istikrar etkinliğin ve etkinlik de refah, özgürlük ve insan onuruna uygun bir seviyede ve nitelikte toplumsal düzenlemenin gerçekleştirilmesinin şartı olarak algılandığı için, etkin-

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE SİYASAL LİDERLİK ADEM-İ MERKEZİYET VE YENİ ANAYASA TARTIŞMALARI

# 1

## TARİHÎ VE KÜLTÜREL BOYUTLARIYLA TÜRKİYE’DE SİYASAL LİDERLİK

H. Aliyar DEMİRCİ

### GİRİŞ

**T**ÜRK SİYASÎ KÜLTÜRÜ İTAAT TEMELLİDİR. BU TOP-  
lumsal tarihimizin bir yansımasıdır. Bu kültürün en  
önemli unsurlarından biri “siyasal otoriteye saygı ve  
onun yüceltilmesidir.” Bu tespit Osmanlı Devleti’nin patri-  
monyal devlet tipine bir örnek olduğu önermesine dayanır.  
Kurulu sosyal düzenin ilahî kökenli kabul edilmesi, sultanın  
bu düzeni muhafaza ve sürdürme misyonunun bulunması  
onu siyasal yapının mihveri haline getirmiştir. Hükümdarın  
adalet ve kamu yararı ilkesi çerçevesinde hükmetmesi gere-  
kir. Bu düşünce devleti paternalist bir içeriğe de büründürür  
(Özbudun, 1994: 2-4). Osmanlı devlet geleneğinde iki karşıt  
eğilimden söz edilebilir. Bunlardan birincisi devleti sadece  
sultanın kişiliği içinde düşünmeye cevaz verir. Diğeri ise bu-  
nun zıddı olarak 14. yüzyılın ikinci yarısından itibaren düşü-  
nülebilecek devleti hükümdardan ayırıştırmayı imkân veren

eğilimdir (Heper, 2011: 39). Bu ikisi Türk yönetim geleneği içinde aynı anda var olmuştur. Politik liderlik bu ikisinin etkisi altında şekillenmiştir

Mutlakiyetçi özellikler taşıyan rejimlerde hükümdarlar kendilerinin tanrısal özellikler taşıdığını hatta Tanrı'nın (tanrıların) yeryüzündeki temsilcisi olduklarını iddia ederler (Demirel, 2011: 164). Türklerin de bilinen tarihinde Hunlardan beri yöneticinin hükmetme yetkisi Tanrı'dan kut almasıyla ilişkilendirilir. Kut inanişâ göre ilahî feyiz, tecelli, lütuf eseridir. Kural koyma (töre) yetkisinin kaynağında bu yatar (Başer, 1995: XIV; Göka, 2009: 99-104). Zihniyet itibarıyla İslamiyet öncesi Türk devlet geleneğiyle İslamlaşma sonrası dönemi birbirine bağlayan, hükümdarın otoritesini perçinleyen bir inançtan söz etmek mümkündür. "Bu gelenekte "Kagan'ın törüsü [töresi], Kut'tan ayrı düşünülemez. Egemenliğin tanrısal kaynağı hakkında Türk devlet anlayışı, İslamî dönemin egemenlik kavramı ile (zillullah-Tanrı'nın dünya yüzeyinde gölgesi) özdeşleştirilmiş ve Türk İslam sultanlıklarında Sultanın gücünün mutlak niteliğine katkıda bulunmuştur (İnalçık, 2000: 44). Öyle ki halk arasında bir padişahta yedi evliya kerameti bulunduğu<sup>1</sup> zannıyla hükümdarın kıymetlendirildiği dönemler olmuştur. Dolayısıyla Weberyen tabirlerle ifade edilecek olursa Türk hükümdarlarını değerlendirirken geleneksel egemenliğin yanı sıra karizmatik egemenlik kavramını da düşünmek gerekir.

*İnalçık'a göre Osmanlı padişahları, İslam tarihinin belki en ziyade merkeziyetçi ve mutlakiyetçi hükümdarlardır (2007:*

1 Abdükadir Donuk, "Türk Devleti'nde Kudsiyetin Kaynakları", başlıklı konuşmaya Emin Işık'ın yaptığı değerlendirmeden s. 137-154.

# 2

## ADEM-İ MERKEZİYET TARTIŞMALARI

Murat AKTAŞ

### GİRİŞ

**T**ÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİ TARTIŞMALARI İLE birlikte zaman zaman yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve adem-i merkezîyetçilik tartışmaları da gündeme gelmiştir. Bu bağlamda adem-i merkezîyetçilik gibi köklü bir çözüm önerisi Osmanlı yönetiminin son dönemlerinden itibaren gündeme gelmiş olmasına karşın bölünme korkularından dolayı adem-i merkezîyetçilik ciddi bir şekilde tartışılmamıştır. Prens Sabahattin'in 1902'de Paris'teki İttihat ve Terakki kongresinde sunduğu adem-i merkezîyetçilik önerisi, merkezîyetçi kadrolar tarafından reddedilmiş ve üniter bir yapı savunulmuştur. Prens Sabahattin "Türkiye Nasıl Kurtarılabilir" adlı kitabında da adem-i merkezîyetçiliği savunmaya devam etmesine karşın, bu görüş merkezîyetçiliği benimseyen elitler tarafından uzun yıllar tehlikeli ve bölücü bulunması nedeniyle pek tartışılmamıştır.

1921 Anayasası ile başlangıçta ademi-i merkezi bir yönetim biçimini benimsemiş olan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Hükümeti, daha sonra Cumhuriyetin ilanından sonra Türk ulusu inşa sürecinde, tek millet tek devlet anlayışını benimsemiştir. Milli Mücadele yılları boyunca adem-i merkezi bir devlet anlayışı ve Kürtlere muhtariyet gibi söylemler geliştiren Mustafa Kemal de Cumhuriyetin ilanını müteakiben yönetimi tamamen ele geçirdikten sonra merkezi yönetim anlayışını benimsemiş ve onu takip eden yöneticiler de bu anlayışı sürdürmüşlerdir. Böylece, Türkiye’de kamu yönetimine egemen olan anlayış merkeziyetçilik olmuştur.

Türkiye’de Cumhuriyet’in ilanından sonra adem-i merkezi yönetim tartışmasını ilk olarak gündeme devlet adamı Turgut Özal olmuştur. Özal’ın beklenmedik ani ölümüyle bir süreliğine kapanan adem-i merkeziyetçilik ve hükümet sistemi tartışmaları ardından Süleyman Demirel ve daha sonra Recep Tayyip Erdoğan tarafından gündeme getirilmiştir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı ve Başbakan olduğu dönemde çeşitli vesilelerle Osmanlı’daki eyalet sistemini referans göstererek adem-i merkezi bir yönetim biçimini gündeme getirmiştir.

## 1. TÜRKİYE’DE ADEM-İ MERKEZİYET TARTIŞMALARI

Cumhuriyet kurulmadan kısa bir süre önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti, milli mücadele döneminin olağanüstü koşullarında 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanununu hazırlamıştır. Güçler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemini benimsemiş olan 1921 Anayasası yönetim anlayışı olarak da yerinden yönetimi hayata geçirmeye çalışmıştır. Bütün olumsuzluklara rağmen 1921 Anayasası, merkeziyetçi



# 3

## BAŞKANLIK SİSTEMİ TARTIŞMASININ BİLİNMEYENİ: BÖLGE

Cengiz AKTAR

### GİRİŞ

**K**ENDİMİZİ KARŞILAŞTIRDIĞIMIZ ÜLKELER ARASINDA Türkiye boyutlarında olup bu denli merkezî bir yönetim anlayışıyla yönetilen başka bir ülke yoktur. Merkezîyetçiliğin idarî olduğu kadar siyasî ve iktisadî pek çok tahribatı olmasına rağmen konu Türkiye'nin görünmeyen ve tartışılmayan sorunlarından birisidir. Oysa çağdaş yönetişimin, Kürtlerin taleplerini karşılamanın ve şekli ne olursa olsun yürütmenin lâıykıyla dengelenmesi ve denetlenmesi için adem-i merkezî zihniyet ve yapılara ihtiyaç vardır.

Bu topraklar iki yüz yıldır merkezî bir idare anlayışıyla malûldür. 1808'de çocuk sultan II. Mahmud'un kâbul etmek zorunda kaldığı, ilk adem-i merkezîyetçi akit Sened-i İttifak'ın reddiyesiyle bu akdin ruhuna tamamen aksi yönde uygulamaları yaşayagelmıştır. XIX. yüzyıl boyunca İmparatorluğun

farklı bölgelerinde güçlenen ayanın ve Kürdistan'da mirliklerin yok edilmesi, yok edilemeyenlerin ya diğer Avrupa güçleri tarafından ilhak edilmesi (Bosna, Cezayir, Tunus, Libya) ya da merkezden bağımsızlık (Bulgaristan, Sırbistan, Yunanistan) veya muhtariyet elde etmeleri (Mısır) sonucunda Babiâli, otoritesini elinde kalan toprak üzerinde tesis etmeye çalışmış ve bunda gayet başarılı olmuştur. Padişahlar II. Mahmud, I. Abdülmecit, I. Abdülaziz ve II. Abdülhamid dönemlerine damgasını vuran batılılaştırma süreci aynı zamanda merkezin kontrolünü yeniden tesis etme sürecidir.

Osmanlı topraklarında XIX. yüzyıl ortasına kadar eyalet sistemi geçerliydi. Abbasî, Bizans ve Selçukludan miras tımar ve toprak rejimi, Anadolu'daki eyalet yapılanmasının ana ekseniydi. 19. yüzyılın ikinci yarısında Fransız vilâyet sistemine geçildi. İlk kez 1861'de Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'yle Lübnan'a özel statü verildi. Ardından, 1864 Vilayet Nizamnamesi ve 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile yeni idare sistemi imparatorluk sathında yapılandırıldı. 1876'da Kanun-u Esasî ile vilâyetlere sınırlı olsa da merkezden yetki devri yapıldı. Ancak bütün bu reformlar merkezin taşrayı tahkimini değiştirmede. Son tahlilde Meşrutiyet reformları Osmanlının çöküşünün önünü almada geç gelen, yetersiz ve sınırlı icraatlardır. Merkeziyetçi idare tarzını katiyen yerinden oynatamadılar. Aksine İttihat ve Terakki hükümeti, 1909 darbesi sonrasında Meşrutiyet dönemi icraatlarını merkeziyetçi bir yaklaşımla yeniden gözden geçirdi. Çöküş ve toprak kayıplarının uç noktası Sevr Antlaşması, 'Sevr Sendromu'na dönüşerek siyasetin temel reflekslerinden biri haline geldi. Bölünme korkusu o günlerden bu günlere hiç bir değişikliğe uğramadan geldi. Bu bağlamda Cumhuriyet dönemi azamî

# 4

## TÜRKİYE’NİN DEMOKRATİKLEŞME GİRİŞİMLERİ YENİ ANAYASA VE BAŞKANLIK SİSTEMİ

Sabri CİĞERLİ

### GİRİŞ

**K**ÜRESEL ANLAMDA EKONOMİK VE SİYASİ BİR GÜÇ OLmayı hedefleyen Türkiye, Avrupa Birliği’ne (AB) üyelik perspektifi ve Birliğin baskıları sonucunda demokratikleşme arayışlarını sürdürmektedir. Bu bağlamda ülkedeki güvenlikçi askeri Anayasayı tartışmaya açan siyasi aktörlerin çoğu için Anayasanın değiştirilmesi en temel meselelerden biri haline gelmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) 2002 yılında iktidara gelmesinden bu yana tartışılan yeni siyasi perspektif, kurumların rolü ve Anayasa’nın içeriği ile ilgili önemli bir tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Tek başına Anayasayı değiştirebilmek için yeterli çoğunluğa sahip olmayan AKP, diğer partilerle anlaşarak bu değişikliği denemiş ancak bugüne (Nisan 2015) kadar başaramamıştır.

Parlamentoda temsil edilen bütün siyasi partiler, 12 Eylül

1980 askeri darbesinden kalma Anayasanın değiştirilmesinden yana olduklarını açıklamışlardır. Çünkü defalarca hazırlanan reform paketleriyle revize edilmeye çalışılan bu Anayasa, artık reformlarla yapılabileceklerin de sınırlarını aşmıştır. Dolayısıyla yeni Anayasanın, mevcut askeri Anayasanın revize edilerek demokratikleştirilmesi ile mi, yoksa tamamen yeni bir sivil Anayasanın kabulü ile mi olacağı merak konusudur. Bu soruyu cevaplayabilmek için, öncelikle 1920'lerden beri ülkenin siyasi tarihinde iz bırakmış olan önemli anayasa değişikliklerini hatırlamak gerekmektedir. Ancak o zaman 1982 Anayasası'nın ana eksenlerini ve nasıl oluştuğunu anlayabiliriz.

Günümüz Türkiye'sinde yürütme ve yargı erklerinin askeri vesayetten kurtularak demokratikleşebilmesi ancak; insan hakları, din ve vicdan hürriyeti, düşünce ve ifade özgürlüğü bağlamında anayasal kuralların yeniden evrensel değerler ve ölçülerde tanımlanması ile mümkün olabilmektedir. Bunlar yeni demokratik anayasanın ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde kendini dayatan en temel nitelikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan liderliğindeki AKP hükümeti, Anayasa tartışmalarına hükümet sisteminin değiştirilmesi talebini de ekleyerek parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmesini arzu ettiğini açıklamıştır. Peki, ülkedeki siyasal sistemin kimyasını değiştirecek olan bütün bu köklü değişiklikler birlikte gerçekleşebilecek midir?